

UNIVERSITE DE PARIS — FACULTE DE DROIT

---

# PROBLÈMES FRANÇAIS

de

## CRÉDIT et de FINANCEMENT

---

Thèse pour le Doctorat en Droit  
*présentée et soutenue le 9 décembre 1941*

PAR

Daniel-Joseph MOUCHOTTE

---

### JURY DE LA THÈSE

|                    |                                  |
|--------------------|----------------------------------|
| Président . . . .  | M. L. BAUDIN, <i>Professeur.</i> |
| Suffragants. . . . | MM. PIROU, <i>Professeur.</i>    |
|                    | LAUFENBURGER, <i>Professeur.</i> |

---

P A R I S  
LIBRAIRIE GENERALE DE DROIT ET DE JURISPRUDENCE  
R. PICHON et R. DURAND-AUZIAS  
20, Rue Soufflot, 20  
1 9 4 1



**THÈSE POUR LE DOCTORAT**

***La Faculté n'entend donner aucune approbation  
ni improbation aux opinions émises dans les thèses ;  
ces opinions doivent être considérées comme propres  
à leurs auteurs.***

UNIVERSITE DE PARIS — FACULTE DE DROIT

---

PROBLÈMES FRANÇAIS  
de  
CRÉDIT et de FINANCEMENT

---

Thèse pour le Doctorat en Droit  
*présentée et soutenue le 9 décembre 1941*

PAR

Daniel-Joseph MOUCHOTTE

---

JURY DE LA THÈSE

|                    |                                  |
|--------------------|----------------------------------|
| Président . . .    | M. L. BAUDIN, <i>Professeur.</i> |
| Suffragants. . . { | MM. PIROU, <i>Professeur.</i>    |
|                    | LAUFENBURGER, <i>Professeur.</i> |

---

P A R I S  
LIBRAIRIE GENERALE DE DROIT ET DE JURISPRUDENCE  
R. PICHON et R. DURAND-AUZIAS  
20, Rue Soufflot, 20  
1 9 4 1



## INTRODUCTION

L'une des caractéristiques les plus frappantes des trente dernières années fut assurément l'acuité jusqu'alors inconnue avec laquelle se sont posés, pour les grandes nations européennes, les problèmes de monnaie, de crédit et de change.

Le xix<sup>e</sup> siècle avait été, pour les Etats occidentaux, une époque d'extraordinaire essor. La France et la Grande-Bretagne étendaient leurs empires à tous les continents. L'Allemagne, par sa puissance industrielle, conquérait les grands marchés mondiaux. Des débouchés indéfinis paraissaient s'ouvrir à l'esprit d'entreprise et au génie de l'Europe. On assistait à un enrichissement général, lent mais continu. Les épargnes accumulées, la hausse régulière des prix, conséquence d'une production d'or accrue, favorisaient les investissements nouveaux. C'était l'apogée du libéralisme.

Survint la guerre mondiale, de 1914 à 1918. Son financement absorba rapidement toutes les réserves de l'Europe. Les Etats-Unis, jusqu'alors débiteurs de la France et de la Grande-Bretagne, en devinrent, par l'importance de leurs fournitures et grâce à leurs ouvertures de crédit, le principal banquier. De grands producteurs de matières premières et d'articles manufacturés qu'ils étaient déjà, ils accédèrent au rang de

puissance financière de premier plan. D'autre part, le conflit européen, puis la réparation des dommages matériels qu'il avait causés allaient accélérer l'industrialisation des pays neufs et priver l'Europe de ses débouchés traditionnels. Comme l'a dit Paul VALÉRY en une saisissante image, « le temps du « monde fini commence ».

L'appauvrissement général consécutif à la guerre, le déséquilibre des marchés et de la production, enfin la crise économique de 1921 allaient provoquer partout des troubles monétaires d'une ampleur jusqu'alors inconnue.

Dès la fin des hostilités, la rupture de la solidarité monétaire entre les anciens alliés allait hâter l'avilissement de la livre sterling et du franc français. L'Angleterre toutefois, préférant sacrifier son industrie et son commerce d'exportation à sa suprématie financière dans le monde, réussit d'abord à enrayer la chute de sa monnaie, puis à revaloriser celle-ci, qui retrouva vers 1925 son ancienne parité avec le dollar. Mais, dès 1931, la congélation en Europe Centrale des crédits consentis par le Marché de Londres rendait inévitable une amputation de la devise britannique.

\*  
\*\*

En France enfin, l'effort de financement nécessité par la conduite de la guerre de 1914 à 1918, puis la reconstruction des régions dévastées, ensuite le désor-

dre dans la gestion des finances publiques eurent pour conséquence un recours massif à l'emprunt public et aux avances de l'Institut d'émission. Aussi le franc ne cessa-t-il de se déprécier jusqu'au milieu de 1926. L'arrivée au pouvoir, à cette époque, du Président POINCARÉ, et les mesures énergiques de redressement auxquelles il recourut, aboutirent rapidement à une stabilisation de fait, puis, en 1928, à la stabilisation légale de la devise nationale.

Pendant les premières années de la crise mondiale, alors que s'opposaient sur le marché monétaire le bloc-or et le bloc-sterling, le franc allait devenir une monnaie refuge. Mais bientôt, avec l'aggravation et la prolongation de la crise, la disparité entre les prix français et les prix étrangers s'accusait, et le déséquilibre budgétaire reparaissait. Puis survinrent, en 1936, des réformes sociales dont le principe était souvent légitime, mais dont l'application trop brusquée, dans une atmosphère de lutte, par des gouvernants qui développaient dans le pays la mystique du moindre effort, eut pour l'économie nationale des conséquences dommageables.

De la conjonction de ces diverses causes devaient sortir de nouvelles dévaluations du franc. En outre, à partir de 1935, l'incertitude politique et les menaces de conflit grandissantes exigèrent un réarmement intensif. Le financement de la préparation à la guerre allait mettre en œuvre non seulement les procédés les plus classiques, tels que l'accroissement des charges

fiscales et l'emprunt, mais aussi les expédients les plus variés, depuis de subtiles dérogations à la règle tutélaire de l'unité budgétaire, par la création de la Caisse autonome de la Défense nationale et l'institution de comptes spéciaux d'investissement, jusqu'au recours aux avances de la Banque de France et aux alignements monétaires successifs.

Simultanément, de nouvelles techniques de financement se faisaient jour. L'Etat généralisait l'octroi d'acomptes et d'avances à ses fournisseurs. La modification du régime juridique des nantissements de marchés permettait aux banques de se montrer plus libérales dans leur concours. La création d'organismes tels que la Caisse des Marchés facilitait, par le mécanisme de l'aval et de l'acceptation, la mobilisation des créances des industriels sur l'Etat. Toutes ces mesures, intéressantes certes, mais encore fragmentaires, négligeaient l'essentiel du problème, l'élargissement des bases du marché monétaire.

A ce stade d'évolution de notre situation monétaire et financière survint la guerre, source de dépenses considérablement accrues, puis la défaite avec toutes ses conséquences, qui posent des problèmes de crédit et de financement d'une exceptionnelle ampleur.

Ce sont ces problèmes que nous nous proposons d'étudier dans le présent ouvrage. Mais avant de les examiner, il n'est pas inutile de préciser les circonstances dans lesquelles ils se présentent.

De 1919 à 1939, et plus particulièrement dans les dix ou douze premières années de l'entre-deux guerres, la France était un Etat pauvre dans un pays encore riche. L'existence d'importantes réserves était, aussi bien pour la liquidation financière des conséquences de la guerre mondiale que pour les tentatives de redressement budgétaire et monétaire, un facteur de succès.

Bien différente est la situation présente où, dans un Etat pauvre, les particuliers sont, eux aussi, appauvris. Comment l'économie du pays a-t-elle pu évoluer aussi rapidement dans un sens aussi défavorable, c'est ce qu'il convient d'indiquer sommairement.

L'appauvrissement tient d'abord à la durée de la crise économique, plus qu'à son ampleur. A partir de 1931, les revenus du capital et les revenus du travail n'ont cessé de décroître, au moins en valeur absolue. Les bénéfices d'exploitation s'amenuisaient et faisaient place, dans de nombreuses entreprises, à des pertes. Les amortissements, trop souvent calculés sur le prix de revient et non sur la valeur de remplacement, s'avéraient insuffisants.

Depuis 1936, les relèvements nominaux des traitements et salaires, vite absorbés par la hausse des prix, ne correspondaient qu'exceptionnellement à une majoration réelle du pouvoir d'achat des travailleurs.

La paysannerie française voyait enfin se tarir ses revenus, par suite de la mévente des produits agricoles.

L'activité du pays, déjà paralysée par une fiscalité outrancière et par des institutions qui avaient fait disparaître le goût du risque et de l'initiative, recevait une orientation factice et non rentable par le développement, d'ailleurs mal compris, des fabrications de guerre.

L'épargne, d'autre part, était doublement menacée dans sa conservation et dans son renouvellement. Maints facteurs ont concouru à l'amenuisement de nos réserves. Les prêts consentis avant et après la guerre de 1914-1918 à des gouvernements étrangers, généralement sous l'influence de mobiles politiques, ont coûté des dizaines de milliards de francs-or aux porteurs de fonds russes, ottomans, balkaniques, polonais, tchécoslovaques, etc. La mauvaise foi des uns, l'impécuniosité des autres, ont, en cette matière, conjugué leurs effets à la carence dont fit souvent preuve l'Etat Français dans la défense des intérêts de ses nationaux.

Enfin, les dévaluations et « alignements » successifs du franc, qu'ils aient été déterminés par la disparité des prix français et étrangers ou rendus inévitables par l'endettement né de la Grande Guerre, puis d'une mauvaise gestion des finances publiques, sont venus consacrer la ruine de nos rentiers.

Dès avant la guerre de 1939 l'appauvrissement de la France était donc réel. Il rendait singulièrement malaisé tout effort de financement, qu'il s'agisse de l'armement ou de l'équipement économique du pays.

Aujourd'hui, nous sommes vaincus. Les ruines matérielles se sont accumulées sur notre territoire, de la Mer du Nord à la Loire. Des villes et des villages, en très grand nombre, sont dévastés, des usines détruites, des ponts coupés. Les voies ferrées, mal entretenues, sont soumises à un effort excessif, le réseau téléphonique et télégraphique doit être remis en état.

La production est paralysée. Les importations de combustibles, d'essence, de matières premières indispensables (métaux non ferreux, fibres textiles, caoutchouc) et de denrées alimentaires de première nécessité sont arrêtées. Nos installations industrielles sont partiellement requises au profit d'une puissance étrangère. La main-d'œuvre fait défaut, qu'il s'agisse de nos 1.500.000 prisonniers, ou des dizaines de milliers d'ouvriers agricoles, belges, polonais ou italiens.

La circulation des marchandises, par route aussi bien que par fer, est entravée par l'absence de carburants et par la priorité de transport que se réservent les autorités d'occupation. Enfin, les rentrées d'impôts sont difficiles.

En somme, nous nous trouvons appauvris, isolés. Nos relations économiques traditionnelles sont rompues. Les moyens d'échange, or et marchandises, nous font défaut. La vitalité du pays est profondément atteinte.

Une telle situation exige un immense effort de redressement en même temps qu'elle rend plus

malaisé son accomplissement. Il nous faut assurer le démarrage de notre production, relever nos ruines, adapter notre économie à des circonstances nouvelles, ce qui pose de multiples problèmes, notamment en matière de crédit et de financement.

## PREMIERE PARTIE

### PROBLÈMES DE CRÉDIT A COURT TERME

Depuis l'armistice, le financement de la reconstitution des stocks et du démarrage de la production a retenu à diverses reprises l'attention des pouvoirs publics et des milieux industriels. Il peut sembler *a priori* paradoxal de poser ce problème, qui est celui du crédit à court terme, à une époque où les disponibilités abondent sur le marché monétaire. Mais cette situation ne sera sans doute que passagère. Aussi importe-t-il de prévoir dès maintenant l'importance et l'acuité des besoins qui surgiront brusquement, lors du retour à la paix.

Les demandes de capitaux pour faire face au renouvellement des stocks seront d'autant plus élevées que ceux-ci auront été plus complètement épuisés, que les nécessités de la reconstruction seront plus grandes et que les coûts de remplacement seront plus onéreux. En effet, les prix hausseront, tant en raison de l'amenuisement du pouvoir d'achat de la devise nationale que de la simultanéité des demandes sur un marché où l'offre sera nécessairement réduite.

D'autre part, les besoins du commerce et de l'industrie se heurteront alors à la concurrence du Trésor que l'insuffisance de ses ressources normales contraindra longtemps encore à faire appel à l'émission de bons à court terme et d'emprunts de consolidation.

Le rôle de premier plan qu'aura à jouer le marché monétaire dans la restauration du Pays conduit donc à examiner sa situation actuelle et à passer en revue les mesures récemment adoptées ainsi que les projets destinés à assurer son fonctionnement satisfaisant.

## SECTION I

### SITUATION PRESENTE DU MARCHÉ MONÉTAIRE

Le marché monétaire, après la contraction survenue dans les semaines qui précédèrent et suivirent l'armistice, a rapidement retrouvé une aisance qui n'a cessé de s'affirmer. De l'abondance actuelle des disponibilités, on retiendra deux indices, la facilité avec laquelle se placent, aussi bien auprès des Banques que dans le public, des contingents massifs de bons du Trésor, et la progression régulière des dépôts dans les Etablissements de crédit.

|                    | Dépôts des quatre<br>principaux Etabl.<br>de Crédit<br>(en millions) | Portefeuille d'effets<br>de commerce et de<br>bons du Trésor (1)<br>(en millions) |
|--------------------|----------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------|
| 31 mars 1940 ....  | 45.700                                                               | 33.800                                                                            |
| 30 sept. 1940 .... | 55.000                                                               | 38.800                                                                            |
| 31 déc. 1940 ....  | 61.000                                                               | 46.100                                                                            |
| 30 juin 1941 ....  | 72.000                                                               | 57.800                                                                            |

L'accroissement des capitaux liquides procède tout d'abord du manque d'activité du commerce et de

(1) L'atonie de l'activité économique et la généralisation des règlements au comptant permettent d'affirmer que l'augmentation de ce poste provient uniquement des bons du Trésor.

l'industrie, paralysés dans leur fonctionnement par les obstacles de toute nature apportés à la production et aux échanges : épuisement des stocks, pénurie des matières premières, absence de moyens de transport et de carburants, arrêt du commerce international, et, à l'intérieur du pays, scission du territoire national en plusieurs zones soumises à des régimes économiques différents.

D'autre part, le volume de la circulation monétaire — 151 milliards au 31 décembre 1939, 220 milliards au 31 décembre 1940, 232 milliards au 30 avril 1941, 240 milliards au 24 juillet 1941, — ne cesse de progresser sous l'influence des besoins du Trésor qui, après avoir fait face aux dépenses exceptionnelles de guerre, doit, depuis l'armistice, couvrir les frais d'entretien de l'armée d'occupation. Ainsi s'exprime à cet égard, dans son dernier compte rendu à l'Assemblée générale des Actionnaires de la Banque de France, le Gouverneur de notre Institut d'Emission.

« Aussi bien, depuis le mois d'août 1940, les mouvements de la circulation fiduciaire ne sont-ils plus commandés que dans une faible mesure par les opérations de crédit normales de la Banque ou par les avances consenties au Trésor pour ses besoins propres ; ils sont déterminés essentiellement par les dépenses faites en France par la puissance occupante. Sur les 77 milliards auxquels s'élevaient au total, le 26 décembre, nos avances pour le règlement des frais d'occupation, et les sommes que le

« Trésor avait prélevées pour le même objet sur son  
« autre compte d'avances, 41 milliards restaient dis-  
« ponibles au compte courant ouvert sur nos livres à  
« l'administration centrale des Reichskreditkassen ;  
« 12 milliards environ avaient été affectés au retrait  
« des billets de ces caisses, et près de 24 milliards  
« avaient servi à de nouveaux paiements. »

Depuis lors, les avances de la Banque de France à l'Etat, de ce seul chef, ont progressé de 77 à 118 milliards au 24 juillet 1941 (2). Leur contre-partie se retrouve soit dans la circulation monétaire, soit dans le compte de l'administration centrale des Reichskreditkassen à la Banque de France, compte dont le solde exigible, 58 milliards au 24 juillet dernier, représente une émission de billets en puissance, en même temps d'ailleurs qu'un moyen de pression politique.

\*  
\*\*

A l'heure actuelle, une fraction notable de l'émission fiduciaire, après avoir servi à régler les dépenses publiques et celles de l'armée d'occupation, reflue dans les Caisses du Trésor.

« Le contrôle des changes s'oppose aux évasions  
« de capitaux nationaux vers l'étranger. La rareté des

(2) Un simple calcul montre que les frais d'occupation, à raison de 400 millions par jour du 25 juin 1940 au 30 juin 1941, de 300 millions à partir de cette dernière date, atteignaient au 24 juillet 1941 155 milliards. Les avances correspondantes de la Banque à l'Etat ne dépassant pas 118 milliards, le surplus, soit 37 milliards, a été financé, au même titre que les autres besoins publics, par l'émission de Bons du Trésor. Ce fait est un nouvel indice de l'aisance du marché monétaire.

« produits et leur rationnement laissent inemployée  
« une grande partie des trésoreries. La surveillance  
« des transactions sur les valeurs dites réelles, comme  
« l'or et les immeubles, contrecarre l'utilisation spé-  
« culative des capitaux. Les disponibilités s'orientent  
« naturellement vers la souscription des bons du  
« Trésor » (3). Ces coupures sont présentement  
recherchées par les particuliers, par les entreprises  
industrielles ou commerciales et par les Banques qui,  
bénéficiant de l'accroissement de dépôts précédem-  
ment souligné, sont en quête de nouveaux emplois à  
court terme.

Le circuit monétaire, pour reprendre une expres-  
sion devenue classique, fonctionne dans des condi-  
tions satisfaisantes.

Toutefois, une fraction importante des disponi-  
bilités du public demeure thésaurisée dans les milieux  
ruraux, ainsi sans doute que dans l'ensemble du pays.  
Divers auteurs, dès avant la guerre, se fondant sur  
l'augmentation de la circulation des grosses coupures,  
chiffraient cette thésaurisation à cinquante milliards  
de francs. L'incertitude présente, dans la mesure où  
elle n'a pas poussé aux investissements en valeurs  
réelles, a dû contribuer à l'accroissement des sommes  
que les particuliers conservent par devers eux, et aux-

(3) Cette description du circuit monétaire est extraite du rapport intro-  
ductif à la loi du 28 juin 1941 portant fixation du budget de l'exercice 1941.

quelles s'ajoutent en tout état de cause, des réserves en devises (4).

Or, une recrudescence de la thésaurisation serait particulièrement inopportune au moment où l'Etat ne peut couvrir qu'à concurrence de 55 % par des recettes fiscales les quelque 135 milliards de crédits ouverts en 1941 au titre du budget ordinaire et du budget extraordinaire. Aussi la nécessité de lutter contre une thésaurisation stérile et de mobiliser toutes les disponibilités du pays, d'une part au profit du Trésor, d'autre part au bénéfice de l'Economie nationale, a-t-elle conduit les pouvoirs publics, conscients du rôle essentiel que les banques peuvent jouer à cet égard, à adopter une série de dispositions destinées à assouplir le fonctionnement du marché monétaire.

(4) D'autres indices de thésaurisation peuvent être notés. Depuis 1914, l'augmentation des dépôts dans les Etablissements de Crédit français n'a suivi que d'assez loin le développement de la circulation fiduciaire. Leur valeur en or, au moins jusqu'en 1936, avait même fléchi de 40 %, alors que pour les cinq principales banques anglaises, les « Big five », elle avait progressé en 25 ans de plus de 80 % (Rapport annuel du Crédit Lyonnais sur l'exercice 1938).

## SECTION II

### DISPOSITIONS LEGISLATIVES RECENTES RELATIVES AU MARCHÉ MONÉTAIRE

Deux lois et deux décrets du 22 octobre 1940 ont pour but de faire du chèque l'instrument de mobilisation de toutes les sommes d'une certaine importance et d'attirer à cette fin, dans les caisses des banques et du service des Chèques postaux, les billets improductifs jusqu'alors réservés pour des paiements futurs ou éventuels.

Les deux séries de dispositions répondant à cet objet ont trait les unes à la généralisation des règlements par chèques ou virements, les autres au paiement par traites des dépenses de l'Etat.

#### § I. — RÈGLEMENTS PAR CHÈQUES ET VIREMENTS

Les pouvoirs publics, afin de favoriser le développement des dépôts bancaires et d'assurer la diffusion du chèque, ont simultanément édicté des obligations juridiques nouvelles et fait appel à l'intérêt des particuliers, en leur accordant le bénéfice d'une exonération fiscale. C'est dans cet esprit que « les effets de commerce, revêtus dès leur création d'une mention « de domiciliation dans un Etablissement de Crédit

« situé en France ou dans un bureau de Chèques postaux, ne sont passibles que du droit de timbre « des chèques » (art. 5). En vertu de cette disposition, les traites payables par le débit d'un compte en banque ne sont plus assujetties qu'à une taxe fixe de 50 centimes au lieu de supporter un droit proportionnel de 0,15 %. Pour un effet de 100.000 francs par exemple, le montant des timbres se trouve ainsi ramené de 150 francs à 50 centimes.

Cette mesure, de nature à faciliter les règlements par compensation entre banques, n'aura sa pleine efficacité que lorsque les circonstances générales, moins incertaines, seront à nouveau favorables aux règlements à crédit. Elle incitera alors un assez grand nombre de commerçants, qui, jusqu'ici, conservent en caisse les billets destinés à régler le garçon de recettes de la banque, à faire domicilier les traites tirées sur eux (5), et à provisionner leurs comptes par des versements de fonds.

Par ailleurs, pour développer l'usage du chèque, les pouvoirs publics n'ont pas hésité à recourir à la contrainte. L'article 6 de la loi du 22 octobre 1940 astreint tout commerçant assujetti à l'immatriculation au Registre du Commerce à se faire ouvrir un compte dans un Etablissement de crédit ou auprès d'un bureau de Chèques postaux. Cette disposition

(5) En outre, la domiciliation offre un second avantage. En conférant le caractère bancaire à des traites qui normalement eussent été déplacées, elle permet au banquier de consentir au tireur des conditions d'escompte et d'encaissement moins onéreuses.

paraît avoir une portée plus théorique que pratique. En effet, elle n'est assortie, pour toute sanction, que d'une amende fiscale de 50 francs. En outre, tout commerçant traitant un chiffre d'affaires de quelque importance possède déjà un compte en banque.

Plus efficaces seraient, semble-t-il, les autres obligations édictées par les lois du 22 octobre. L'article premier stipule que tous les règlements en paiement de traitements, salaires, loyers, transports, fournitures, services, doivent être effectués par chèque barré, virement en banque ou à un compte courant postal lorsqu'ils dépassent 3.000 francs.

Un décret du 22 octobre 1940 étend cette obligation aux règlements de même nature à la charge de l'Etat, des collectivités publiques, des Etablissements publics et des services concédés, lorsqu'ils excèdent la même limite de 3.000 francs.

Ces dispositions sont intéressantes en ce qu'elles astreignent la plupart des agents de maîtrise des entreprises industrielles et commerciales et nombre de propriétaires d'immeubles ou de personnes exerçant des professions libérales à se faire ouvrir un compte en banque. Indirectement, elles les incitent, à leur tour, à effectuer leurs règlements par chèques.

Néanmoins, bien des lacunes subsistent. La loi, notamment, ne s'applique pas aux ventes d'animaux à la ferme ou sur les champs de foire. Cette exemption a été rendue nécessaire par les usages des milieux ruraux et aussi par leurs préventions. Celles-ci d'ail-

leurs furent souvent justifiées par de regrettables incidents. La diffusion du chèque en France s'est en effet longtemps heurtée à l'insécurité inhérente à ce mode de règlement. A cet égard la loi nouvelle tend, par certaines de ses dispositions, à assurer la protection du créancier, tenu d'accepter un chèque. Elle prévoit que « l'article 463 du Code Pénal et les articles 1 à 4 de la loi du 26 mars 1891 relative à l'atténuation des peines ne sont pas applicables à l'émission de chèques sans provision ». D'autre part, « l'émetteur d'un chèque sans provision suffisante, qui n'a pas constitué ou complété la provision dans un délai de cinq jours à compter de la remise de la lettre avec accusé de réception, à lui adressée à cet effet par le tiré ou par le bénéficiaire, est présumé de mauvaise foi », donc passible des peines réprimant l'escroquerie.

## § II. — RÈGLEMENTS PAR TRAITES DES DÉPENSES PUBLIQUES

L'étude du règlement des dépenses de l'Etat au moyen de traites trouverait aussi bien sa place dans le chapitre consacré au financement du plan de dix ans. Nous en retiendrons pourtant dès maintenant le principe et les modalités essentielles. Ce mode de règlement offre en effet aux banques, en matière de crédit à court terme, d'intéressantes possibilités de mobilisation. Il est en outre une réaction contre le

déclin des paiements par traites. Il assouplit enfin la procédure des paiements publics.

La loi du 22 octobre 1940 et les décrets d'application stipulent que les dépenses de l'Etat résultant de marchés de travaux excédant 50.000 francs et de marchés de fournitures pour un montant supérieur à 200.000 francs seront réglées, à concurrence de 75 % des sommes dues (6), au moyen de traites tirées sur le Crédit National, à six mois d'échéance (7). Le comptable payeur notifie au créancier, lors de chaque liquidation, la somme à régler en espèces et celle pour laquelle il peut faire traite. Si le marché a fait l'objet d'un nantissement, les traites peuvent être tirées, au choix du tiers nanti, soit par lui-même, soit à son ordre, par le titulaire du marché. Les traites peuvent être remises en paiement aux sous-traitants et fournisseurs.

La loi prévoit l'extension ultérieure de ces dispositions aux marchés passés par les collectivités locales, les établissements publics et les entreprises concédées.

Une convention intervenue entre l'Etat et le Crédit National, en date du 4 décembre 1940, fixe les conditions dans lesquelles seront données les acceptations.

(6) Le pourcentage primitif était de 50 %. Il vient d'être relevé à son taux actuel par un décret en date du 21 septembre 1941. Il peut être majoré d'un commun accord entre les parties.

(7) Un arrêté ministériel en date du 21 septembre 1941, publié au *Journal Officiel* du 4 octobre, porte de six à neuf mois l'échéance de ces traites du Trésor.

Elle précise qu'à leur échéance le Crédit National sera couvert par le Trésor.

La mobilisation par traites des sommes dues aux fournisseurs de l'État a d'ailleurs des précédents dans la législation française. La Caisse nationale des Marchés, créée par la loi du 19 août 1936 et dont le rôle a été étendu par des décrets de mai et juin 1938, peut en effet soit accepter des traites sur production d'un procès-verbal de service fait, soit donner son aval, conditionnel ou inconditionnel, avant service fait.

Mais alors que la portée de la loi du 22 octobre 1940 est très générale, puisqu'elle rend obligatoire un règlement partiel par traite, l'objet des dispositions antérieures était au contraire limité. Il ne s'agissait que d'une faculté, dont le bénéfice était subordonné, dans le cas de l'aval inconditionnel et de l'acceptation, à l'affectation du marché en nantissement au profit de la Caisse des Marchés.

Quant aux précédents étrangers, allemands ou italiens, ils s'apparentent davantage, par le caractère renouvelable des traites, au crédit à moyen terme. A ce titre nous les retrouverons dans la seconde partie de cet ouvrage.

### SECTION III

#### DE QUELQUES AUTRES MESURES DESTINEES A FAVORISER LA DIFFUSION DU CHEQUE ET LE DEVELOPPEMENT DES DEPOTS BANCAIRES

Les lois du 22 octobre 1940, dont l'objet direct est de donner une assise plus large au marché monétaire, apportent à cet égard d'incontestables améliorations. Mais elles ne constituent qu'une solution fragmentaire des problèmes à résoudre. Le développement de ce que l'on appelle « la monnaie scripturale » suppose la réalisation d'autres conditions d'ordre psychologique ou technique.

##### § I. — CONDITIONS D'ORDRE PSYCHOLOGIQUE

Il importe, en premier lieu, d'accroître la confiance du public envers les Banques et de l'amener ensuite à considérer le chèque comme un moyen de règlement sûr.

##### *A) Le public et les Banques*

La confiance dans les Banques françaises serait davantage ancrée dans l'esprit du public, et plus spon-

tanée, si l'opinion était mieux avertie des réalités économiques et surtout plus à même de comparer le comportement des Etablissements de crédit français et étrangers dans un passé récent.

La gestion des banques françaises a été, dans la quasi-généralité des cas, très prudente. Elle s'est caractérisée par un souci de la liquidité poussé très loin, que d'aucuns ont même jugé excessif. Aussi les défaillances ont-elles été relativement limitées pendant la crise mondiale. Elles furent loin d'avoir des répercussions comparables au krach de la Kreditanstalt qui devait, par contre-coup, ébranler tout l'édifice allemand du crédit, dans lequel avaient été immobilisés les prêts à court terme de la finance anglo-saxonne. Nos Etablissements de crédit ne commirent pas davantage les fautes de leurs concurrents belges, qui ne surent pas toujours séparer la Banque de dépôts de la Banque d'affaires.

Plus récemment, la tension extérieure en 1938, la guerre en 1939, la défaite en 1940 ont provoqué dans les banques des retraits massifs. Mais jamais il ne fut nécessaire de recourir au moratoire des dépôts. L'extrême souplesse du mécanisme français du crédit a fait ses preuves.

Pourtant, la méfiance persiste dans bien des milieux. Trop d'officines sans surface et d'entreprises de moralité douteuse, n'ayant de banque que le nom, ont pu abuser un public non averti et jeter le discrédit sur les firmes sérieuses,

Les critiques suscitées par ces abus, aussi bien que par la politique des Etablissements de crédit, ont donné naissance à de nombreux projets de réforme du crédit et de contrôle des banques. Les uns, après les élections de 1936, préconisèrent la nationalisation ou la socialisation. D'autres prônèrent l'assurance des dépôts, avec solidarité des Banques. Le professeur BAUDIN a fait justice de cette dernière proposition : « D'une manière générale, les banques saines sont « pénalisées, puisqu'elles doivent venir en aide aux « banques malsaines, et la situation des banques « malsaines se détériore, puisque leurs dirigeants, « sachant qu'ils peuvent compter sur l'aide des autres « Banques (ou du Trésor, si l'on opte pour une assurance d'Etat), n'hésitent pas à se lancer dans des « affaires risquées. Les bons sont punis et les mauvais « deviennent pires » (8).

Les divers projets de réforme et de contrôle ont fait l'objet, de la part de plusieurs auteurs, d'intéressantes études d'ordre théorique (9). On est entré dans la voie des réalisations avec la loi du 13 juin 1941 instituant le nouveau statut bancaire français. C'est ce régime fort libéral, et de nature à renforcer la confiance du public dans les Etablissements de crédit, que nous allons maintenant analyser sommairement.

(8) Baudin, *La Réforme du Crédit*, Paris, 1938.

(9) Baudin, *op. cit.* ; Laufenburger, *Les Banques françaises*, Paris, 1940 ; Roger Picard, *Revue politique et parlementaire*, mai 1937.

*B) Le nouveau statut des banques françaises*

La loi du 13 juin commence par donner une définition de la Banque (titre I, art. 1) : « Sont considérées comme banques les entreprises ou les Etablissements qui font profession habituelle de recevoir du public, sous forme de dépôts ou autrement, des fonds qu'ils emploient pour leur propre compte en opérations de crédit ou en opérations financières ». Cette définition, fondée sur les deux aspects primordiaux de l'activité bancaire : réception des dépôts et remploi de ceux-ci, est directement inspirée de la loi belge.

La loi française précise ensuite ce qu'il faut entendre par « fonds reçus du public » au sens de l'article premier.

Elle interdit aux entreprises autres que les banques de recevoir du public des dépôts de fonds à vue ou à moins de deux ans.

Elle définit le dépôt (10), lui assimilant notamment « les fonds reçus en compte courant, les fonds dont le remboursement est subordonné à un préavis ou

(10) ART. 4. — Sont considérés comme fonds reçus sous forme de dépôts, quelle que soit leur dénomination, tous fonds que toute entreprise ou personne reçoit avec ou sans stipulation d'intérêt de tous tiers, sur sa sollicitation ou à la demande du déposant, avec le droit d'en disposer pour les besoins de son activité propre, sous la charge d'assurer audit déposant un service de caisse et notamment de payer, à concurrence des fonds se trouvant en dépôt, tous ordres de disposition donnés par lui, par chèques, virements ou de toute autre façon, en sa faveur ou en faveur de tiers et de recevoir, pour les joindre au dépôt, toutes sommes que ladite entreprise ou personne dépositaire aura à encaisser pour le déposant, soit d'accord avec celui-ci, soit en vertu de l'usage.

« à un terme... les fonds dont la réception donne lieu  
« à la délivrance d'un bon à échéance ».

Les formes juridiques des banques sont limitativement énumérées : sociétés en nom collectif, sociétés en commandite simple ou par actions, sociétés anonymes à capital fixe (11).

Des incompatibilités professionnelles d'ordre pénal sont prononcées.

Les banques devront justifier d'un capital minimum, arrêté par le Secrétaire d'Etat à l'Economie nationale. « Ce capital minimum peut être fixé à un  
« chiffre différent suivant que les Banques sont constituées sous forme de société par actions ou sous  
« une autre forme, et suivant qu'elles possèdent plus  
« ou moins de deux sièges d'exploitation » (12). Cette précaution ne paraît pas inutile, trop de défaillances de banques locales tenant à l'insuffisance du capital originel.

D'autre part, il sera institué une liste des banques, établie et tenue à jour par le Comité permanent d'or-

(11) Cette dernière disposition relative à la fixité du capital social, paraît avoir pour conséquence d'exclure de la définition nouvelle des banques les caisses de Crédit agricole et les banques populaires, qui sont des sociétés anonymes coopératives à capital et personnel variables. Sans doute ces Etablissements pourront-ils modifier leurs statuts pour les adapter à la législation nouvelle. Mais ils risquent alors de perdre les avantages fiscaux qu'ils doivent à leur forme coopérative. L'Etat ayant toujours soutenu ces deux catégories d'organismes, on peut se demander si un texte ultérieur ne viendra pas atténuer en leur faveur la règle de la fixité du capital social, dans le cas où l'application du nouveau statut bancaire serait étendue au secteur public.

(12) En vertu d'un arrêté ministériel paru au *Journal Officiel* du 19 septembre 1941, toute banque doit justifier à son bilan d'un capital d'au moins 5 millions, si elle est constituée sous forme de Société par actions, et de 1 million dans les autres cas. Ces minima sont doublés pour les firmes qui possèdent plus de deux sièges d'exploitation.

ganisation professionnelle. L'inscription sera subordonnée au respect des conditions précédemment énoncées et aux besoins économiques. La disparition de ceux-ci est un motif de radiation.

Reprenant certaines dispositions des législations étrangères et de la plupart des projets de réforme jadis débattus, la loi pose le principe de formules-types de bilans et de comptes de profits et pertes, laissant à la commission de contrôle le soin de dresser celles-ci. On ne saurait qu'approuver une telle mesure pour ce qu'elle apporte de clarté et de possibilités de comparaison.

La loi édicte encore la publication de situations périodiques, consacrant ainsi la pratique déjà ancienne de la plupart de nos grands Etablissements de crédit.

Le titre I s'achève sur l'institution d'une association professionnelle des banques, à laquelle celles-ci devront obligatoirement adhérer, et qui leur servira de truchement auprès du Comité d'organisation.

Le titre II, créant le Comité permanent d'organisation professionnelle, confère à la loi son caractère original. Cet organisme, dont l'autorité s'étend aux Etablissements inscrits sur la liste des banques ainsi qu'aux entreprises connexes, est composé de six membres nommés par le Ministre Secrétaire d'Etat à l'Economie nationale et aux Finances, et choisis soit parmi les personnes exerçant la profession de banquier, soit parmi les présidents de Conseils d'admi-

nistration, Administrateurs ou Directeurs généraux de sociétés.

La compétence de ce Comité, chargé de la direction d'ensemble des professions touchant au crédit et au marché financier, est très étendue. Son pouvoir réglementaire porte sur des questions fort diverses qu'en d'autres pays le législateur s'est réservé de trancher, règles de liquidité, ententes, fixations de condition, concurrence, création de services communs.

L'exercice de ce pouvoir est tempéré par la présence, au sein du Comité, d'un Commissaire du Gouvernement disposant d'un droit de veto et pouvant provoquer une seconde délibération. En outre, les décisions importantes sont soumises à l'approbation du Secrétariat d'Etat à l'Economie nationale et aux Finances.

On peut voir, dans les dispositions qui précèdent, un heureux essai de corporatisme. Les pouvoirs publics délèguent une partie de leur autorité à la profession organisée, plus apte qu'un organisme officiel à résoudre, à l'intérieur d'un cadre préalablement tracé, des problèmes d'ordre technique. Mais l'Etat se réserve le droit de contrôler l'exercice de cette délégation et de réformer, le cas échéant, au nom de l'intérêt général qu'il est censé représenter, des décisions qui s'inspireraient trop exclusivement de l'intérêt de la profession. Il y a là, en somme, pour reprendre une expression de M. LAUFENBURGER, « un dosage

« subtil entre l'autorité et la liberté, au moyen duquel  
« on espère assurer l'emprise de l'Etat sur l'Econo-  
« mie, tout en conservant les avantages de la libre  
« initiative et de la concurrence ».

En dehors de son pouvoir réglementaire, le Comité d'organisation peut prendre des décisions de caractère individuel, relatives à l'inscription ou à la radiation sur la liste des banques, à des fermetures de guichet, à des fusions. Il fixe les indemnités auxquelles ces mesures donnent droit.

D'autre part, le Comité peut soumettre au Ministre des avis et des propositions de réforme tendant à la mise au point de nouvelles formules de crédit ou à une meilleure répartition de celui-ci.

Enfin, la loi institue en son titre III une commission de contrôle des banques, présidée par le Gouverneur de la Banque de France, assisté du Directeur du Trésor et du Président du Comité d'organisation. Cette commission veille à l'application de la réglementation bancaire. Elle exerce un contrôle sur pièces au vu des bilans et des situations qui lui sont remis et des éclaircissements qu'elle est en droit de demander. Elle peut faire effectuer sur place un contrôle complémentaire par des Inspecteurs de la Banque de France. Les infractions constatées font l'objet de sanctions pénales et disciplinaires.

En dernier lieu, la loi prévoit des mesures transitoires, laissant notamment aux banques un délai de

trois ans pour mettre leur capital social en harmonie avec les nouveaux textes (12 *bis*).

\*  
\*\*

En analysant les principales dispositions du nouveau statut bancaire, nous avons montré au passage l'intérêt qu'elles présentent du point de vue général. Pourtant, la loi n'a pas rencontré que des approbations. Elle a suscité des critiques qui émanent le plus souvent de banques d'importance secondaire. Celles-ci se plaignent des obligations qui leur sont imposées par le titre I de la loi en matière de capital minimum, de forme juridique excluant la société à responsabilité limitée, de formules-types de bilans ou de comptes de profits et pertes.

La publication de situations périodiques, surtout, a été défavorablement accueillie. Telle banque locale disposant de quelques millions de dépôts seulement redoute la comparaison avec le grand Etablissement de crédit dont les ressources se chiffrent par dizaines de milliards. Nous ne méconnaissons pas la valeur de cet argument, encore que le public ait déjà été à même de faire un rapprochement analogue pour le capital social. Mais la situation d'une banque s'apprécie en définitive, non en fonction du montant de ses dépôts, mais par la liquidité de ses remplois.

(12 *bis*) Il a été admis que durant la période transitoire on n'exigerait pas des banques dont l'existence remonte à plus de trente ans un capital supérieur à cent mille francs. Pareille latitude relève simplement de la démagogie.

De plus, les banques locales, par la possibilité qu'elles ont de consentir des crédits personnels, et grâce à la liberté et à la rapidité de décision de leurs dirigeants, conserveront à maints égards l'avantage sur les succursales des Etablissements de crédit dont les Directeurs sont nécessairement liés, vis-à-vis de leur siège central, par les règles d'une tutelle administrative parfois étroite.

En fait, dans le passé, les banques locales ont souvent apporté au développement économique du pays un appui précieux. A la condition de s'adapter aux récentes exigences législatives, et sous réserve de s'inspirer plus strictement de l'intérêt général et des directives officielles, elles peuvent encore jouer, dans le financement d'une économie décentralisée dans le cadre de la Province ou de la Région, un rôle de premier plan.

Par ailleurs, les banques secondaires n'envisagent pas sans appréhension le pouvoir réglementaire du Comité d'organisation et le droit dont il dispose de prendre des décisions de caractère individuel allant jusqu'à la fermeture ou à la fusion d'établissements. Elles paraissent craindre que le Comité d'organisation ne devienne un instrument de domination de la Corporation entre les mains de concurrents plus puissants. Pourtant, la composition même du Comité d'organisation, qui comprend des dirigeants de maisons secondaires, devrait leur donner tous apaisements. En outre, les mesures d'ordre réglementaire adoptées

par le Comité doivent recevoir la double approbation du Commissaire du Gouvernement et du Secrétariat d'Etat aux Finances. Enfin, les décisions de caractère individuel sont susceptibles de recours devant la Commission de contrôle. Or, celle-ci est présidée par le Gouverneur de la Banque de France, et l'on sait que l'Institut d'émission protège traditionnellement les petites banques.

S'il est une critique que l'on peut formuler à l'encontre de la loi bancaire du 13 juin dernier, c'est bien plutôt de ne régir que les Etablissements privés et de laisser inorganisé, quant à présent, le secteur public et semi-public. Au moment où les circonstances contraignent l'Etat à s'immiscer de plus en plus dans le domaine du Crédit, il eût paru souhaitable qu'il disposât en cette matière des plus larges possibilités de coordination. Or, s'il lui est relativement aisé de donner des directives à la Caisse des Dépôts ou de s'assurer le concours du Crédit National, il lui est beaucoup plus difficile d'imposer une politique cohérente, conforme à l'intérêt général, à tout le réseau des banques populaires, des Caisses de crédit agricole et des organismes de crédit coopératif.

D'autre part, les moyens d'investigation dont est dotée la Commission de contrôle sont insuffisants. Sans doute cet organisme dispose-t-il en principe du concours des Inspecteurs de la Banque de France. Mais ceux-ci, trop peu nombreux, absorbés au surplus par leurs attributions normales, ne pourront que diffi-

cilement faire face à un surcroît de travail. On ne saurait davantage recourir aux inspections des divers Etablissements dont les membres risqueraient d'être à la fois juge et partie. Quant à la formation d'un corps de contrôle spécialisé, unissant l'indépendance à la compétence, elle exigera nécessairement de longs délais.

Quoi qu'il en soit de ces réserves, seule la pratique montrera dans quelle mesure elles sont fondées.

### *C) Le public et les règlements par chèques*

Le nouveau statut bancaire, s'il est appliqué dans l'esprit qui a présidé à sa conception, paraît de nature à fortifier encore l'armature du crédit et, partant, à accroître la confiance générale envers les banques. Mais il est non moins indispensable de renforcer la confiance du public dans l'instrument de règlement qu'est le chèque.

Nous avons déjà eu l'occasion de commenter les dispositions de la loi du 22 octobre 1940, qui ont aggravé très sensiblement les pénalités en matière d'émission de chèques sans provision. Ces nouveaux textes répressifs sont propres à donner toute garantie au porteur d'un chèque. Mais ils demeurent ignorés aussi bien du grand public que de nombreuses firmes industrielles et commerciales, même de premier plan.

Tel grand magasin parisien refuse encore actuellement les chèques de ses clients ou diffère la livraison des achats jusqu'à l'encaissement du chèque. Des

corporations entières, celle des antiquaires par exemple, n'acceptent que des paiements en espèces. Dans un cas comme dans l'autre, il s'agit très souvent de transactions dépassant la limite de 3.000 francs fixée par la loi.

Pour remédier à cette situation, il y aurait intérêt à faire connaître à tous, par une campagne de publicité appropriée, les pénalités encourues par l'émission de chèques sans provision. Les pouvoirs publics pourraient recourir, à cet effet, à des insertions de communiqués dans la presse, à un affichage massif dans les halls des bureaux de postes, des administrations publiques, des banques, des gares. La publication des condamnations prononcées ne serait pas non plus inutile.

Pratiquement, la circulation de chèques sans provision disparaîtrait à peu près totalement, et le public français, enfin conscient des avantages de commodité d'un mode de règlement qui a supplanté depuis longtemps, à l'étranger, les autres moyens de paiement, l'adopterait à son tour.

## § II. — MESURES D'ORDRE TECHNIQUE

Certaines mesures d'ordre technique paraissent de nature à favoriser la diffusion du chèque.

On pourrait envisager un avantage fiscal et supprimer le droit de timbre sur les chèques, tout en conservant à ceux-ci la valeur libératoire de l'acquit. Il n'en

coûterait au Trésor que 43 millions, sur la base des évaluations du budget de 1941.

Il y aurait lieu, d'autre part, d'améliorer le régime de la compensation en accélérant le fonctionnement de celle-ci et en hâtant, notamment, le retour des chèques impayés. Sur les places où la Banque de France n'est pas installée, il y aurait intérêt à créer entre les agences locales des Etablissements de crédit, une chambre de compensation. La poste, avec son service de chèques postaux, pourrait y jouer ce rôle.

D'autres suggestions ont encore été formulées tout récemment en ces matières par la presse financière. Mais elles relèvent assez souvent de la fantaisie ou d'une méconnaissance certaine des réalités.

Le remplacement préconisé du droit de timbre des chèques — 50 centimes quel qu'en soit le montant — par une commission de 5 centimes par 100 francs prélevée sur le mouvement des comptes en banque au profit du Trésor irait à l'encontre du résultat cherché en pénalisant tous les règlements supérieurs à 1.000 francs. L'auteur de cette proposition méconnaît au surplus les raisons qui ont poussé l'Etat à remplacer le droit proportionnel sur les traites domiciliées en banque par un droit fixe de 0 fr. 50 (voir ci-dessus section II).

Quant au projet tendant à créer deux catégories de chèques, les chèques ordinaires et les autres, dits « accredités » ou « privilégiés », émis seulement par les fonctionnaires, les officiers ministériels et les per-

sonnalités industrielles ou commerçantes de premier plan, il aboutirait purement et simplement à jeter le discrédit sur les chèques émanant de personnes moins connues.

Ajoutons encore que les banques ayant toujours eu pour habitude de réclamer leurs carnets de chèques aux titulaires de dépôts tirant sans provision suffisante, la loi réclamée à cet égard serait superflue.

Quant aux plaintes relatives aux trop longs délais d'encaissement des chèques sur les villes de province et les places non bancables, elles sont parfois fondées, mais semblent le plus souvent provenir — abstraction faite bien entendu des difficultés présentes — d'une confusion avec le délai de valeur en compte, qui est une question de tarif (13). Leurs auteurs paraissent ignorer qu'il est toujours possible d'être fixé assez rapidement sur le sort d'un chèque en demandant au banquier d'y joindre un avis d'encaissement.

Il serait plus urgent, croyons-nous, au moment où l'Etat s'efforce par tous les moyens en son pouvoir de généraliser les paiements par chèques, d'éviter la recrudescence des transactions occultes sur les valeurs mobilières et les marchandises, qui se règlent en espèces. En dehors de toute considération d'ordre

(13) Les opérations de crédit rémunératrices sont essentiellement le découvert et l'escompte. L'encaissement est en général, pour le banquier, une lourde charge, et, pour le client, un service. La question se pose cependant de savoir si une réduction des tarifs et des délais de valeur ne serait pas compensée par un développement des règlements par chèques, des dépôts et des opérations de banque productives.

moral, il importe, pour le bon fonctionnement du circuit monétaire, de réprimer sévèrement l'activité du marché noir où la demande résulte non seulement de besoins non satisfaits sur le marché officiel, mais de la fuite devant la monnaie. Et tout d'abord, il conviendrait que notre législation fiscale et économique n'incitât pas, par certaines de ses dispositions, producteurs, intermédiaires et consommateurs, à recourir aux négociations occultes.

C'est ainsi que la loi sur la taxation des plus-values boursières, exempte dans sa première rédaction de la souplesse caractérisant certains régimes étrangers, assortie au surplus de tarifs manifestement excessifs qui viennent d'être réduits, favorisait les cessions de la main à la main.

D'autre part, en matière de marchandises, il y aurait lieu d'appliquer une politique cohérente des prix. Or, certaines taxations draconiennes, en supprimant la marge normale de profits, risquent d'orienter le producteur vers le marché noir. Et la généralisation des activités occultes tend non seulement à accroître la circulation fiduciaire, mais aussi à priver l'Etat de certaines rentrées fiscales, nécessaires aussi bien à l'équilibre du budget qu'à la résorption partielle des billets.

## SECTION IV

### UN NOUVEL INSTRUMENT DE CREDIT : LA LETTRE D'AGREMENT ET LE WARRANT INDUSTRIEL

Nous aurons à examiner, à propos du financement des industries autarciques, le rôle qu'est appelée à jouer la lettre d'agrément conjuguée avec l'octroi par le Crédit National, de prêts à moyen terme bénéficiant de la garantie de l'Etat. Nous nous proposons seulement, pour l'instant, de définir la lettre d'agrément et le warrant industriel et d'exposer leurs modalités d'application en matière de crédit à court terme.

#### § I. — LA LETTRE D'AGREMENT

La lettre d'agrément, prévue par l'article premier de la loi du 12 septembre 1940, est une invitation du Secrétariat d'Etat à la Production industrielle à entreprendre la fabrication de produits d'utilisation courante paraissant répondre à des besoins certains. La lettre d'agrément indique la nature, la qualité et la quantité des produits à fabriquer, leur valeur approximative, les délais dans lesquels la fabrication doit être entreprise et effectuée. Elle stipule également les

prix au-dessous desquels les produits ne peuvent être vendus sans l'autorisation préalable du Ministère de la Production.

D'une manière générale, la lettre d'agrément offre les avantages suivants :

— elle donne à l'industriel l'assurance que sa fabrication présente un intérêt économique certain, l'agrément n'étant donné qu'après une étude approfondie des conditions du marché ;

— elle permet à l'intéressé de se procurer des moyens de trésorerie, soit dans les Etablissements de crédit, soit auprès de la Caisse des Marchés de l'Etat.

Il existe quatre types de lettres d'agrément. Faisant abstraction de la lettre comportant attribution de matières premières, qui n'est plus délivrée que dans des cas exceptionnels, et de la lettre délivrée dans le cadre d'un agrément collectif, nous limiterons notre examen :

1° à la lettre d'agrément simple,

2° à la lettre d'agrément assortie d'une demande du Ministre de la Production à la Caisse des Marchés d'assurer le risque du financement de la fabrication agréée.

La lettre d'agrément simple permet à son destinataire de financer ses opérations auprès de l'Etablissement de crédit de son choix, grâce à la procédure du warrant industriel, tel qu'il sera défini plus loin.

La Caisse des Marchés peut également intervenir, soit pour financer les stocks de produits fabriqués, en

attendant leur réalisation, soit pour accorder, en cours de fabrication, des facilités au banquier de l'industriel. Dans le premier cas, les produits sont warrantés au profit de la Caisse. Dans le second cas, cet Etablissement pourra donner son aval conditionnel (14) sur des effets créés en contrepartie d'avances bancaires ou sur des warrants souscrits au profit des banques. La Caisse, après warrantage des marchandises à son profit, pourra également accepter des effets tirés sur elle par l'industriel et négociés dans une banque.

Lorsque la lettre d'agrément comporte une demande à la Caisse des Marchés d'assurer le risque du financement de la fabrication agréée, cet Etablissement intervient soit en avalisant inconditionnellement les effets mobilisant des prêts, soit en donnant, au vu d'états d'avancement de la fabrication, des acceptations négociables en banque. La Caisse peut encore avaliser des effets commerciaux tels que des tirages de fournisseurs sur l'industriel bénéficiant de la lettre d'agrément.

En contre-partie de ses engagements, la Caisse s'assure, par la détention de l'exemplaire unique de la lettre d'agrément, que les marchandises sont warrantées à son profit. Elle peut demander en outre des garanties personnelles ou réelles. Elle dispose enfin

(14) La portée d'une telle garantie est très limitée. Elle joue seulement en faveur de la Banque de France, en cas de défaillance de l'emprunteur et de l'Etablissement de crédit qui a participé au financement. En pratique, le seul avantage de l'aval conditionnel est de doter les effets de la troisième signature nécessaire à leur admission au réescompte de l'Institut d'Emission.

d'un droit de contrôle et d'investigation sur les lieux de fabrication.

Chaque acte d'ouverture de crédit précise les risques respectivement assumés au dénouement de l'opération, par la Caisse des Marchés, le banquier et l'industriel. Une note du Ministère de la Production définit comme suit la position de la Caisse des Marchés à cet égard (15) :

« D'une façon générale, si, par suite de la situation  
« économique, les produits restaient invendus ou  
« n'étaient écoulés avec l'accord du Ministre de la  
« Production qu'à un prix insuffisant pour rembour-  
« ser les crédits bancaires garantis par la Caisse na-  
« tionale des Marchés de l'Etat, la liquidation de  
« l'opération serait effectuée par cet Etablissement  
« en accord avec les pouvoirs publics.

« Il a été convenu que si l'échec commercial est  
« dû, non à des fautes de l'industriel, mais à des cir-  
« constances exceptionnelles, la Caisse nationale des  
« Marchés de l'Etat, après avoir honoré ses échéances,  
« n'exigera pas le remboursement de ses avances  
« pour une somme supérieure au produit des  
« ventes » (16).

(15) Note sur les modalités d'intervention de la Caisse Nationale des Marchés de l'Etat dans le financement des fabrications de démarrage faisant l'objet de lettres d'agrément (novembre 1940).

(16) Nous n'envisagerons ici l'emploi de la lettre d'agrément que sous l'aspect du financement. Mais dès la fin de 1940 le Ministère de la Production voyait en la lettre d'agrément l'instrument d'une politique économique ayant pour but la reconstruction des régions sinistrées, la fabrication des produits de remplacement et la conquête de débouchés extérieurs par un effort de qualité.

L'obtention de la lettre d'agrément est subordonnée à l'acceptation par le Secrétariat d'Etat à la Production de la demande de l'industriel intéressé appuyée d'un dossier financier. La lettre d'agrément, pour servir au financement, devra être revêtue par le Secrétariat d'Etat à la Production industrielle de la mention « d'exemplaire unique ». A cet effet, elle doit être retournée dans le délai d'un mois au Secrétariat d'Etat, ce qui équivaut à l'acceptation définitive de la commande.

## § II. — LE WARRANT INDUSTRIEL

Le warrant industriel est un effet de commerce qui ne peut être créé que par les bénéficiaires de lettres d'agrément. De la définition de celles-ci, il résulte que les marchandises faisant l'objet du gage seront, à l'exclusion de tous autres, des produits de série, identiques entre eux, ou des marchandises et matières premières de réalisation aisée.

Les produits warrantés demeurent dans l'usine ou les magasins du souscripteur du warrant, à la libre disposition de celui-ci. Le débiteur n'étant pas déposé du gage, comme en matière de warrant ordinaire, le warrant industriel se rapproche à cet égard du warrant agricole, mais il en diffère en ce que la marchandise n'est pas nécessairement individualisée.

La loi du 23 mars 1941, relative au financement des industries autarciques, sur laquelle nous aurons l'occasion de revenir, allait être l'aboutissement de cette tendance.

Passant sur les conditions de forme et les mentions obligatoires que comporte cet instrument de crédit, nous rappellerons sommairement les droits qu'il confère à son porteur. A tout moment, celui-ci peut faire constater par huissier, désigné en référé commercial, l'état du stock warranté. Si ce dernier a subi un amenuisement, le porteur peut faire prononcer en référé commercial l'exigibilité immédiate de sa créance. Tout détournement de gage de la part du débiteur l'expose à des poursuites correctionnelles sous l'inculpation d'escroquerie ou d'abus de confiance. En cas de sinistre, le porteur du warrant bénéficie des indemnités d'assurance.

A l'échéance du warrant, le porteur non payé doit réitérer sa demande de remboursement par lettre recommandée, puis si celle-ci demeure sans effet, dénoncer dans les quinze jours de l'échéance le défaut de paiement aux endosseurs et avalistes. Il fera ensuite procéder à la vente aux enchères des marchandises warrantées, sur ordonnance du Président du Tribunal de Commerce, à moins qu'une mention spéciale du warrant ne permette la vente à l'amiable.

Quant à l'emprunteur, il conserve le droit de négocier de gré à gré les produits warrantés, avant l'échéance de la créance, mais la tradition à l'acquéreur ne peut être opérée que lorsque le créancier a été désintéressé.

Le warrant industriel n'offre de garantie certaine que dans la mesure où le fabricant détenteur de la marchandise est d'une honorabilité parfaite.

D'autre part, la lettre d'agrément simple ne constitue pas un marché. L'Etat ne s'engage pas à acquérir les produits fabriqués dont la vente demeure sujette à des aléas, sauf dans le cas de l'aval inconditionnel de la Caisse des Marchés, qui assume alors le risque de financement. L'escompte de warrants industriels par les Banques sera donc subordonné en général à l'examen des possibilités de vente des produits warrantés. Sous ces réserves, la création de ce nouvel effet de commerce présente, du point de vue général, un double intérêt :

1° le prêt bénéficie de conditions moins onéreuses que le découvert pur et simple ;

2° l'avance n'entraîne pas pour les banques d'immobilisation de fonds, le warrant industriel étant réescomptable auprès de l'Institut d'émission.

Mais, en dépit de ces avantages, le champ d'application du warrant industriel est resté très limité. Il le demeurera d'ailleurs tant que les matières premières feront plus défaut que les fonds de roulement, et que n'auront pas été mises en route les fabrications autarciques.

## SECTION V

### LES CREDITS DE DEMARRAGE

La procédure de la lettre d'agrément et la création du warrant industriel répondent, nous l'avons vu, au souci de fournir du crédit aux industriels entreprenant des fabrications nouvelles. On peut rattacher à ces dispositions diverses autres mesures ayant aussi pour objet le démarrage de la production, mais de portée plus limitée. La législation correspondante s'inspire le plus souvent de considérations d'opportunité et ses bénéficiaires sont en général des firmes de surface très modeste. Mais elle est révélatrice de la tendance des pouvoirs publics à intervenir directement dans la distribution du crédit, lorsque celle-ci présente des lacunes. Aussi mérite-t-elle à ce titre d'être retenue.

Dès le 8 juillet 1940, un décret autorisait le Ministre des Finances et du Commerce à consentir des prêts aux entreprises dont les disponibilités seraient momentanément insuffisantes pour assurer le règlement des congés payés et des indemnités de licenciement. Ces avances, prélevées sur les ressources de la trésorerie, étaient remboursables dans un délai de trois mois.

Mais les textes fondamentaux en la matière sont une loi et un décret du 20 juillet 1940 qui habilite le Ministre Secrétaire d'Etat aux Finances à octroyer à concurrence de 200 millions, sur les disponibilités de la trésorerie, des avances aux Chambres de Commerce, aux Chambres de métiers et aux organismes corporatifs. Ces fonds sont remployés en « prêts de démarrage aux entreprises industrielles et commerciales qui ne pourraient trouver immédiatement, par les procédés habituels, les ressources indispensables à la reprise d'une activité au moins partielle ». Le décret du 20 juillet stipule que les avances consenties pour trois mois devront être exclusivement utilisées au règlement des salaires et à l'acquisition des fournitures indispensables à la reprise, et pour lesquelles l'industriel n'obtiendrait pas de délai de paiement.

Une circulaire d'application précise que l'Etat n'entend pas se substituer aux formes normales du crédit. Il n'intervient que dans la mesure où les banques ne peuvent jouer leur rôle auprès des trésoreries des entreprises.

Une loi du 21 décembre 1940, conçue en termes identiques à ceux qu'employait la loi du 20 juillet, a prévu une nouvelle avance de 100 millions, la date limite d'attribution des prêts ayant été fixée au 31 juillet 1941 par un arrêté du 12 juillet.

Dans le cas de la loi du 20 juillet comme dans celui de la loi du 21 décembre, ce n'est pas l'Etat qui

consent les crédits. Ce rôle est dévolu à des organismes locaux, Chambres de commerce, Chambres de métiers, Fédérations et Syndicats patronaux, mieux à même, en principe, que des administrations publiques d'apprécier les possibilités de reprise et les besoins des entreprises. On ne saurait toutefois approuver sans réserve la dévolution à des organismes syndicaux du soin de répartir le crédit, tant que n'aura pas été instituée une organisation corporative digne de ce nom.

Signalons encore, à propos des crédits de démarrage, une loi du 3 novembre 1940. Celle-ci prévoit l'octroi d'avances, par l'intermédiaire du Crédit National, « en vue d'apporter, à des entreprises intéressées la reprise de l'activité économique du pays, les moyens financiers qui leur sont nécessaires ». Les fonds seront prélevés sur le reliquat disponible d'un crédit de 600 millions ouvert au début des hostilités pour financer les fabrications de guerre.

\*  
\*\*

A côté des crédits de démarrage, il convient de signaler les financements spéciaux prévus par des lois récentes.

La loi du 19 mai 1941 relative à des avances à l'industrie cinématographique s'apparente étroitement aux dispositions concernant le démarrage de la production. Son objet est identique, « faciliter la reprise de la production cinématographique et mettre

« à la disposition des producteurs les fonds qui leur « sont nécessaires ». L'origine des prêts est la même et leur montant également modique. Les avances sont consenties par l'entremise du Crédit National, dans la limite de 50 millions, par prélèvement sur le reliquat du fonds de 600 millions dont il a été question ci-dessus. En revanche, ces crédits, dont la durée peut atteindre trois ans, se rapprochent des opérations à moyen terme.

Par ailleurs, une loi du 23 mars 1941 porte réorganisation du crédit artisanal à court et moyen terme, individuel ou collectif, c'est-à-dire consenti à des sociétés coopératives d'artisans. Nous ne retiendrons de ce texte que les stipulations nouvelles. Les coopératives peuvent, on le sait, bénéficier par l'intermédiaire des banques populaires d'avances attribuées par la Caisse centrale de Crédit coopératif. Celle-ci, qui possédait déjà une dotation et était autorisée à émettre des emprunts, pourra recevoir des avances du Trésor, dont le montant sera fixé par arrêté ministériel.

En matière de crédit individuel, l'Etat mettra à la disposition de la Chambre syndicale des Banques populaires des sommes encore indéterminées que ces établissements prêteront à leur tour aux artisans. Il est prévu deux catégories de prêts. Les uns, dont le montant ne peut excéder 15.000 francs, et la durée dix-huit mois sont destinés à faire face aux besoins courants de l'exploitation. Les autres, dont le maxi-

mum ne doit pas dépasser 40.000 francs et la période d'amortissement sept années, sont réservés aux dépenses d'aménagement et à l'acquisition d'outillage.

L'intervention de l'Etat, tout à fait normale lorsqu'il s'agit de créer un nouvel instrument de crédit comme le warrant industriel ou même de consentir des prêts de démarrage, peut encore se justifier pour certains financements spéciaux. Procurer des crédits à l'industrie du cinématographe, c'est faire œuvre de propagande nationale. Aider l'artisanat répond à des considérations de stabilité sociale. C'est en outre favoriser l'activité économique des centres ruraux. Mais une immixtion de l'Etat plus poussée dans la distribution du crédit et dans le financement des diverses branches de l'industrie se heurterait, plus qu'à des critiques doctrinales dépassées par les événements, à une objection de fait, l'existence en France de nombreuses banques spécialisées et parfaitement adaptées à leur objet (Crédit sucrier, Banque cotonnière, Union des Mines, etc...).

Les suggestions que nous venons de passer en revue et les récentes dispositions législatives tendant à favoriser la diffusion du chèque, instituant un statut des Banques ou créant de nouveaux instruments de crédit ont toutes pour objet d'assurer un fonctionnement plus souple du marché monétaire. En y entretenant l'abondance des disponibilités, elles font partie

intégrante d'une politique de l'argent à bon marché. Celle-ci s'est déjà traduite en 1941 par l'abaissement du taux d'escompte de l'Institut d'émission, et par la réduction des taux d'intérêts servis aux souscripteurs de bons du Trésor. Elle a en outre permis la conversion de certains emprunts du Crédit National, puis de divers fonds publics, qui sera sans doute suivie d'opérations analogues envisagées par l'Etat et par le Crédit Foncier.

Ainsi se trouve amorcée, en matière de crédit à moyen et long terme, une évolution qui ne pourra manquer de favoriser le financement de la réparation des dommages de guerre, ainsi que la création d'industries nouvelles, et d'une manière plus générale, la rénovation économique de la France.

DEUXIEME PARTIE

**PROBLÈMES DE FINANCEMENT**



## SECTION I

### LES PROBLEMES A RESOUDRE

Les problèmes de financement à moyen et long terme se posent à l'heure actuelle dans des domaines très divers. Il semble cependant possible de les classer en trois catégories ayant respectivement trait :

- à la réparation des dommages de guerre ;
- à la création d'industries autarciques ;
- à la réalisation d'un vaste programme d'outillage national et de rénovation économique et sociale, connu sous le nom de « plan de dix ans », vocable par lequel nous le désignerons dorénavant.



Il importait, en première urgence, de relever les ruines accumulées par la guerre.

De nombreux ouvrages d'art, ponts, routes, voies ferrées, etc., ainsi qu'une grande quantité de matériel de transport ont été détruits pendant les hostilités, soit par l'ennemi pour désorganiser nos arrières, soit par nous-mêmes pour couvrir notre retraite. Ces destructions ont paralysé, des mois durant, la circulation des matières premières, des combustibles et parfois même, des denrées alimentaires. C'est notamment à la

désorganisation de notre réseau de navigation fluviale que doit être imputée, dans une certaine mesure, la pénurie de charbons survenue dans la région parisienne au cours de l'hiver 1940-1941, ainsi que les délais excessifs de livraison des blés entreposés dans certaines coopératives du nord-ouest.

Si les destructions matérielles ont entravé la circulation des marchandises, la mise hors d'usage des circuits téléphoniques et télégraphiques a gêné les transmissions d'ordre intellectuel.

Des progrès ont sans doute été réalisés depuis l'armistice. Cependant, on a surtout cherché à parer au plus pressé. Bien des installations ont encore un caractère provisoire, par exemple les ponts en bois. Elles devront être remplacées par des ouvrages définitifs au fur et à mesure que l'arrivée des matériaux le permettra et que la reprise du trafic l'exigera.

La reconstruction des immeubles d'habitation sinistrés s'impose, aussi bien dans de grandes agglomérations urbaines — dont certaines furent presque entièrement rasées, — que dans de nombreuses localités rurales. Les dévastations ont souvent empêché le retour d'une partie de la population, pour le plus grand dommage de la production industrielle et agricole et de l'activité commerciale des centres atteints. Ou, lorsque les habitants ont regagné leur ancienne résidence, ils ont été contraints de mener une existence précaire, dans des baraquements en bois dépourvus non seulement de confort, mais ne répondant

même pas aux exigences les plus élémentaires de l'hygiène publique.

D'autre part, l'outillage industriel et commercial détruit doit être restauré au plus tôt pour rendre au pays sa capacité de production, à la main-d'œuvre son gagne-pain, aux capitaux investis leur légitime rémunération.

L'Etat avait pris à sa charge, après la guerre de 1914-1918, l'intégralité du coût de reconstruction des régions dévastées. Les conditions sont malheureusement différentes aujourd'hui. Un pays ruiné et vaincu ne peut consentir de largesses. La participation de l'Etat ne saurait plus être totale. Mais le principe d'un large concours officiel a été maintenu, parce qu'il est l'expression d'un geste indispensable de solidarité nationale et parce que le relèvement de nos ruines est une nécessité vitale.



Il ne suffit pas d'effacer de notre territoire les traces matérielles de la guerre. Il faut aussi que l'économie nationale retrouve le plus tôt possible son activité, puis sa prospérité. Il convient donc de fournir, à l'industrie les matières premières indispensables, aux consommateurs des produits finis et des denrées alimentaires, aux travailleurs un emploi. Pour atteindre ce but, les circonstances présentes nous astreignent à nous replier sur nous-mêmes, à prati-

quer une politique d'autarcie (1). Cette obligation tient d'une part à des facteurs d'ordre économique et politique, d'autre part à des causes monétaires et financières.

Les stocks constitués avant la guerre ont été entamés par les hostilités d'abord, par les réquisitions de la puissance occupante ensuite. Leur renouvellement, dans la mesure où la métropole aurait pu y faire face, a été gêné par la désorganisation du pays. D'autre part le blocus, interrompant presque totalement nos communications avec nos fournisseurs de l'étranger aussi bien qu'avec les possessions de notre Empire, nous interdit toute importation d'essence, de charbon, de fibres textiles, de métaux, de bois, de corps gras, de denrées coloniales.

Dans l'incertitude présente, nos sources d'approvisionnement peuvent demeurer longtemps encore inaccessibles. Au surplus, dans l'éventualité où la liberté des communications maritimes et des transactions internationales viendrait à être rétablie dans un proche avenir, l'étendue des besoins à satisfaire dans tous les pays ne nous permettrait peut-être pas de

(1) Le mot « autarcie » n'a pas un sens très précis. M. Piatier, dans *L'Economie de Guerre* la définit « la possibilité pour un pays donné, de satisfaire intégralement à ses besoins au moyen d'une production, d'une circulation et d'une consommation indépendantes de l'étranger ». D'après M. Laufenburger, dont nous adopterons le point de vue, l'autarcie ainsi comprise est un mythe. Ce dernier auteur définit encore l'autarcie : « la constitution, par l'union douanière ou par la conquête de vastes espaces économiques pouvant se suffire à eux-mêmes. Il donne enfin de l'autarcie une dernière définition, que nous ferons nôtre pour le présent exposé : « Le recours strictement limité aux échanges internationaux ».

nous procurer les produits qui nous font défaut. Nous ne disposerions pas non plus, au moins dans les débuts, de quantités suffisantes d'articles à exporter en contre-partie de nos importations.

Sans doute possédons-nous encore des devises étrangères et l'encaisse or de la Banque de France. Mais que vaudront celles-là à l'issue de la guerre, et qu'advient-il de nos réserves de métal jaune ? Dans l'hypothèse probable où l'or continuera à jouer un rôle dans les règlements internationaux, nous devons en être ménagers. Il faudra également éviter, par un brusque apport sur le marché intérieur de produits acquis très cher à l'étranger, de rompre brutalement l'équilibre des prix, ce qui pourrait être fatal à la monnaie. Pour ces multiples raisons, le recours à l'autarcie et la création d'industries de succédanés s'avèrent indispensables.

\*  
\*\*

Mais il nous faut aussi pousser au maximum la mise en valeur de toutes nos ressources naturelles. A cet égard, le développement de l'équipement national et son financement feront l'objet d'un « plan de dix ans » dont l'élaboration, actuellement en cours, a été prévue par une loi du 6 avril dernier. Ce que sera le plan de dix ans, on l'ignore encore de manière précise. Ses grandes lignes ne sont en effet connues que par des articles de presse commentant les déclarations du délégué général à l'équipement national.

En premier lieu, la France doit avoir une politique de l'énergie. Des carburants de remplacement sont nécessaires, gazogène ou alcool, ce qui pose d'une part le problème de l'exploitation de la forêt française et du reboisement, ce qui implique d'autre part l'essor des cultures de plantes alcooligènes (vigne, betteraves, pommes de terre). Mais surtout l'équipement électrique du pays sera développé, par la captation de nos réserves de houille blanche et, peut-être, par l'utilisation de l'énergie des marées. Il sera ainsi possible de substituer progressivement le courant électrique au charbon dans de nombreux usages (traction des chemins de fer, force motrice, chauffage domestique) et de nous libérer des importations étrangères.

Le renforcement de nos moyens de communication sera entrepris sans retard. Le Rhône, rendu navigable jusqu'en Suisse et raccordé au Rhin, drainera vers Marseille une partie du trafic de l'Europe Centrale. Des autostrades et des aérodromes seront créés, la France étant appelée par sa position géographique à servir de trait d'union entre l'ancien et le nouveau Monde.

Les pouvoirs publics envisagent encore la réalisation d'un vaste programme agricole. Le retour à la terre sera encouragé. Des régions impropres à la culture (Crau, Sologne) seront assainies et fertilisées. La reconstitution du cheptel sera entreprise, la culture des plantes oléagineuses et des variétés textiles favorisée.

Des problèmes impériaux se posent, qu'il s'agisse de la rénovation de notre marine marchande, de l'exploitation de nos colonies ou de la création de grandes artères transcontinentales telles que le Transsaharien, dont la construction vient d'entrer dans la voie des réalisations.

Enfin, dominant toutes ces questions par son importance, il n'en est pas de plus urgente, pour la pérennité de la race, ni de plus onéreuse à résoudre que celle de la natalité, c'est-à-dire de la famille, de l'hygiène sociale et de l'urbanisme.

\*  
\*\*

Les précédents développements, relatifs à la reconstruction, aux industries autarciques et à l'équipement national ont montré l'urgence et l'étendue des tâches à entreprendre. Celles-ci vont se heurter à des obstacles d'ordre pratique et à des difficultés de financement.

Dans le domaine des réalisations matérielles se présente le risque d'une dispersion des efforts. D'autre part, la pénurie des matières premières et celle des moyens de transport réagissent l'une sur l'autre. L'équipement électrique sera entravé par l'absence de cuivre. Trop de demandes convergeront sur un même produit, tel que le bois, qui, outre ses utilisations traditionnelles, sert à la fabrication de nombreux succédanés. Les pouvoirs publics devront donc établir un ordre de priorité des besoins à satisfaire.

Mais les difficultés de production ne seront peut-être pas les plus malaisées à surmonter. Beaucoup de méthode, de l'autorité, de l'ingéniosité aussi y pourvoiront. Pour le moins aussi complexes apparaissent les modalités de financement, alors que la simultanéité des demandes massives de capitaux, après avoir rapidement épuisé les disponibilités du marché monétaire et de l'épargne, exigera le recours parallèle aux procédés classiques et aux techniques nouvelles.

## SECTION II

### REPARATION DES DOMMAGES DE GUERRE

L'importance des dommages causés à la propriété immobilière par la guerre, de 1914 à 1918, avait amené l'Etat, dans un souci de solidarité nationale et d'intérêt général, à prendre à sa charge la restauration intégrale des régions dévastées. Les mêmes motifs pouvaient être invoqués, en 1940, à l'appui d'un geste analogue. Mais, dans un pays appauvri par une guerre malheureuse, l'ère des générosités était révolue. Il fallait d'autre part éviter de suivre les errements qui avaient présidé, après 1919, à l'attribution des indemnités aux sinistrés. Il importait en outre de donner à l'effort de reconstruction son maximum d'utilité économique et sociale. Aussi bien la collectivité n'assume-t-elle plus, en matière de réparation des dégâts survenus, qu'une contribution partielle dont l'octroi est au surplus subordonné à la réalisation de conditions très précises.

La législation en vigueur, bien que d'origine récente, puisqu'elle remonte seulement au mois d'août 1940, a déjà fait l'objet de mises au point et de remaniements assez fréquents. Elle vient d'être codifiée par six lois datées du 12 juillet 1941, publiées au

*Journal Officiel* du 16 août. Ces textes, où l'on trouve des dispositions de toute nature, réglementaires, administratives, juridiques, financières, sont assez touffus et remplissent douze pages du *Journal Officiel*. Fort complets à maints égards, ils présentent encore une lacune importante, puisqu'ils n'apportent toujours pas de solution à la reconstruction des immeubles à usage commercial et industriel, qui bénéficie seulement, quant à présent, d'un régime provisoire d'avances en vertu d'une loi du 1<sup>er</sup> juillet 1941.

Laissant délibérément de côté plusieurs aspects de cette législation, nous nous en tiendrons, dans les développements qui vont suivre, à l'exposé des principes sur lesquels est fondée la participation financière de l'Etat et à l'étude des modalités de financement adoptées.

#### § I. — PRINCIPES SUR LESQUELS REPOSE LE CONCOURS DE L'ÉTAT

Avant d'aborder l'examen des textes fondamentaux, nous mentionnerons deux lois, relatives aux travaux de première urgence. Un texte du 22 août 1940 décide que l'Etat assume la charge des travaux de déblaiement et d'arasement (2).

Une autre loi du 5 août 1940 autorise « la prise en charge par l'Etat d'une partie des frais de réparation des immeubles qui ont subi, du fait des hos-

(2) Texte repris à l'article 52 du récent codificatif.

« tilités, des dommages limités et dont la remise en « état peut être effectuée rapidement ». Le montant des allocations susceptibles d'être accordées de ce chef ne peut excéder la moitié des frais de réparation ni la somme de 50.000 francs.

Une circulaire du Secrétariat d'Etat aux Finances en date du 16 août 1940 précise que les immeubles à usage commercial, industriel ou agricole, tout comme les immeubles d'habitation, devront être admis au bénéfice de la loi.

\*  
\*\*

#### *A) Textes fondamentaux*

Le texte de base, en notre matière, est la loi du 12 juillet 1941 codifiant une loi du 11 octobre 1940 relative à la reconstruction des immeubles d'habitation partiellement ou totalement détruits par suite d'actes de guerre.

Le titre I pose en principe que la reconstruction est assurée avec le concours financier et sous le contrôle de l'Etat. L'application de la loi s'étend à la reconstruction des locaux à usage commercial ou industriel, lorsqu'ils sont compris dans des immeubles destinés principalement à l'habitation. Le concours de l'Etat est encore acquis à la restauration des bâtiments accessoires à l'habitation ou à l'exploitation agricole, à la reconstruction des établissements privés d'enseignement et d'assistance, ainsi qu'à l'indemnisation des dommages mobiliers.

Le titre II institue un Commissariat à la reconstruction immobilière et définit ses attributions.

Le titre III fixe les bases du concours financier de l'Etat. Les dispositions adoptées s'inspirent du double souci de limiter le montant de la participation de l'Etat et d'assurer à celle-ci le maximum d'efficacité économique et sociale, en empêchant que la subvention soit détournée de son but.

L'article 5 stipule que « l'Etat participe aux dépenses sur la base du coût normal de reconstruction d'un immeuble d'une surface utilisable et d'une destination semblables à celles de l'immeuble détruit ». Le coût normal est fixé annuellement par le Commissariat technique, après consultation d'un Comité départemental de hauts fonctionnaires, en tenant compte des conditions économiques régionales et des habitudes locales, notamment pour les matériaux. L'Etat a voulu subventionner ainsi la reconstruction d'immeubles solides, durables et sains, sans participer au luxe que le propriétaire pourrait introduire dans sa maison.

Le concours financier de l'Etat est déterminé à partir du coût normal de reconstruction tel qu'il vient d'être défini. Mais alors que la loi du 11 octobre 1940 instituait un barème rapidement dégressif, limitant la participation de l'Etat à la moitié des dépenses pour la tranche excédant 1 million, la loi du 12 juillet 1941, plus libérale à l'égard des sinistrés, fixe le concours financier de l'Etat à 80 % du coût normal

de reconstruction, l'élevant même à 90 % lorsque celui-ci est inférieur à 300.000 francs. Mais la loi prévoit un abattement de la participation, d'un tiers au plus, pour tenir compte de la vétusté ou de l'insalubrité de l'immeuble ancien. Elle subordonne enfin le concours de l'Etat à la réalisation d'une capacité de logement en rapport avec le coût de reconstruction.

Le droit à la participation de l'Etat, indissolublement lié à l'immeuble, ne peut être cédé indépendamment de celui-ci, et le cessionnaire est soumis, sauf exceptions limitatives, à l'obligation de reconstruire. En vertu de ce même principe, c'est-à-dire de la volonté de l'Etat de voir les sommes mises à la disposition des sinistrés servir exclusivement à bâtir, il est spécifié, à l'article 12, qu'aucun créancier ne pourra s'opposer à l'emploi des participations financières de l'Etat aux fins prévues par la loi. Les droits réels existants sur l'immeuble sinistré (hypothèques, privilège du vendeur), sont reportés sur l'immeuble de remplacement.

Si le propriétaire renonce à reconstruire (art. 48) il recevra seulement une indemnité égale à 30 % de la subvention qu'il aurait normalement touchée.

Le titre III prévoit encore l'acquisition, ou à défaut, l'expropriation des terrains nécessaires à la réalisation des plans de reconstruction et d'aménagement.

Passant sur les titres IV, V et VI de la loi (constitution et instruction des dossiers de reconstruction,

règles générales de reconstruction, commission spéciale de contentieux), on retrouve, aux titres VII et VIII, des dispositions d'ordre financier.

Le titre VII, relatif au règlement des participations de l'Etat, stipule qu'une avance, d'un dixième au maximum de la subvention totale, sera versée au propriétaire dès le commencement effectif des travaux. Des acomptes, fonction des travaux déjà exécutés et des approvisionnements constitués, pourront être payés dans des conditions à fixer par le Commissariat à la reconstruction.

Le titre VIII a trait à l'indemnisation des pertes mobilières. L'article 29 prévoit le concours de l'Etat, d'une part pour la reconstitution des meubles meublants, d'autre part pour la reconstitution des mobiliers et outillages professionnels appartenant aux personnes exerçant une profession libérale, ou titulaires d'une charge ou d'un office, et d'une manière générale, à toute personne ayant une occupation lucrative mais qui ne pourra se prévaloir des dispositions qui seront prises pour la reconstruction des biens à caractère industriel, agricole ou commercial.

Le règlement des allocations destinées au renouvellement du mobilier peut intervenir soit à raison d'une somme fixe de 15.000 francs par ménage, augmentée de 5.000 francs par enfant habitant sous le même toit, soit forfaitairement. Dans ce cas, la police d'assurances contre l'incendie, prise en considération à concurrence de 100.000 francs seulement, sert de

base de calcul. La participation de l'Etat est fixée à 50 % par ménage, majorée de 10 % par enfant, sans que l'allocation accordée puisse dépasser le capital assuré.

L'attribution d'une indemnité forfaitaire basée sur une assurance paraît relativement satisfaisante et équitable, son montant pouvant atteindre 100.000 frs pour une famille nombreuse. En revanche, l'indemnité fixe de 15.000 francs par ménage et de 5.000 francs par enfant ne semble ni en rapport avec le niveau actuel des prix, ni en harmonie avec une politique générale tendant à restaurer les vertus familiales et à favoriser la natalité.

Quant aux personnes exerçant une profession libérale, elles recevront, pour leur outillage professionnel, une allocation forfaitaire aux taux et conditions que fixeront des arrêtés ministériels. Ces personnes pourront bénéficier de facilités d'emprunt pour reconstituer leur outillage.

Le titre IX de la loi (dispositions diverses), accorde quelques exonérations fiscales en matière de timbre, d'enregistrement, et de taxe à la première mutation. Il autorise enfin le Secrétaire d'Etat aux Finances à conclure avec le Crédit National toutes les conventions nécessitées par l'exécution de la loi.

#### *B) Autres lois de dommages de guerre*

Parmi les autres lois de codification intervenues en juillet dernier, on retiendra encore deux textes.

Le premier a trait à la réparation des monuments historiques. L'Etat prend à sa charge la restauration des parties classées et participe à la réfection des parties non classées conformément aux dispositions précédemment examinées.

Le second texte régit la reconstruction des bâtiments et ouvrages appartenant à des établissements publics ainsi qu'aux collectivités publiques autres que l'Etat.

L'objet de la loi est triple. Il vise :

- 1° la reconstruction des immeubles bâtis ;
- 2° la remise en état des voies existantes, autres que les routes nationales ;
- 3° la réfection des installations et réseaux d'assainissement ou de distribution d'eau, de gaz, d'électricité, ainsi que la création ou le remaniement de tels réseaux, en exécution des projets de reconstruction.

On retrouvera, dans toutes les dispositions adoptées en ces diverses matières, le souci de ménager les deniers publics, dont s'inspire la loi fondamentale résumée ci-dessus, et le désir de réaliser le maximum d'utilité économique et sociale. C'est ainsi que la reconstruction des immeubles bâtis est subordonnée à l'agrément des Secrétaires d'Etat intéressés et des Secrétariats d'Etat aux Finances, aux Communications, à l'Equipement national. Toujours en vue de limiter les dépenses, la loi prévoit le regroupement de services publics et la création de syndicats de communes

et d'ententes interdépartementales. Elle limite enfin la participation financière de l'Etat à 80 % du coût normal de reconstruction tel qu'il a été défini par ailleurs.

En matière de voirie l'Etat assume, au moyen de subventions, la totalité des frais de réparation des voies existantes. Mais lorsqu'un projet de reconstruction ou d'aménagement comporte l'établissement de voies publiques nouvelles ou la modification du réseau antérieur, « la mesure dans laquelle les dépenses de « réalisation seront prises en charge par l'Etat est « fixée par un arrêté interministériel..., eu égard à « l'importance des destructions, au nombre des habitants et à la situation financière de la collectivité « publique intéressée ».

Pour ce qui est des installations d'assainissement et de distribution d'eau, de gaz ou d'électricité, leur réfection est assurée avec le concours financier de l'Etat dans les conditions exposées à propos de la reconstruction des bâtiments publics.

La remise en état des installations exploitées sous le régime de la concession ou de l'autorisation sera effectuée par les concessionnaires, ceux-ci devant bénéficier des lois qui interviendront en matière de reconstruction d'établissements industriels et commerciaux.

Quant aux régies intéressées, la répartition des dépenses entre l'Etat, les collectivités locales et le régisseur, sera tranchée dans chaque cas particulier.

La loi prévoit enfin la conclusion d'accords d'application avec le Crédit National.

*C) Dispositions provisoires en matière d'immeubles à usage industriel et commercial*

Une loi du 1<sup>er</sup> juillet 1941 décide que, sans préjudice des dispositions d'ensemble qui seront prises ultérieurement pour assurer la reconstruction des établissements industriels et commerciaux, les immeubles appartenant à ces entreprises, lorsqu'ils n'auront subi que des dégâts partiels, pourront être réparés avec le concours financier de l'Etat. Des mesures analogues sont adoptées en vue de reconstituer les stocks appartenant aux firmes sinistrées.

Dans un cas comme dans l'autre, l'aide de l'Etat se concrétisera par l'octroi d'une avance provisoire consentie par l'intermédiaire du Crédit National, dans une limite fixée, pour chaque entreprise, par la décision ministérielle d'agrément. Cette avance sera obligatoirement garantie par le Comité d'organisation dont dépend l'entreprise.

Les industriels et commerçants désireux de bénéficier de telles avances devront adresser une demande au Secrétaire d'Etat à la Production industrielle par l'entremise des Comités d'organisation auxquels ils ressortissent. Mais l'agrément des pouvoirs publics « ne sera accordé que si la réparation est de nature  
« à s'intégrer dans un plan général de reconstruction  
« qui sera élaboré par la suite pour chaque branche

« d'activité industrielle ou commerciale et qui tiendra  
« compte notamment de l'importance des entreprises  
« non endommagées, de l'existence d'installations  
« non employées et susceptibles d'être utilisées par  
« l'industrie ou le commerce dont il s'agit, ainsi que  
« des besoins de la consommation et des réserves en  
« matières premières et en main-d'œuvre. »

On est en droit d'inférer de ce texte que la future loi sur la reconstruction des immeubles à usage commercial et industriel s'inspirera, dans toute la mesure du possible, du programme d'autarcie et du plan de dix ans en cours d'élaboration. Si ce légitime souci d'action cohérente, trop souvent absent des réalisations passées, doit enfin l'emporter sur les tendances particularistes, la rénovation de l'industrie française n'entraînera qu'un minimum de gaspillage. La direction de l'Economie s'en trouvera, d'autre part, facilitée.

## § II. — FINANCEMENT DE LA RECONSTRUCTION

La réparation des dommages de guerre est assurée, nous l'avons vu, avec le concours financier de l'Etat qui s'élève en général à 80 % du coût normal de reconstruction. En outre, pour la fraction des dépenses laissée à la charge des sinistrés, ainsi que pour certaines catégories de dommages dont l'indemnisation n'a pas encore fait l'objet de mesures législatives d'ensemble, l'Etat s'est préoccupé de fournir aux intéressés les avances qui peuvent leur être nécessaires.

*A) Financement de la quote-part de l'Etat*

Conformément au précédent de 1919, le financement de la participation de l'Etat est assuré par l'intermédiaire du Crédit National. D'une part, cet Etablissement règle les dommages de guerre aux sinistrés pour le compte de l'Etat. Il s'interpose d'autre part entre l'Etat et l'épargne publique, pour se procurer par la voie de l'emprunt les fonds destinés à la reconstruction.

Les deux textes fondamentaux en ce domaine sont une loi du 3 mars 1941 et une convention conclue le 6 mai dernier entre l'Etat et le Crédit National.

L'article premier de la loi du 3 mars autorise le Secrétaire d'Etat à l'Economie et aux Finances à passer avec le Crédit National toutes les conventions nécessaires pour mettre en œuvre les lois du 5 août et 11 octobre relatives à la réparation ou à la reconstruction d'immeubles, ainsi que pour appliquer toutes les autres lois qui pourront intervenir en matière de dommages de guerre.

L'article 2 énumère les procédés de financement dont pourra user le Crédit National, à savoir l'émission d'obligations et de bons à moyen ou long terme, la souscription d'effets à court terme et, éventuellement, les fonds mis à sa disposition par l'Etat.

Les conditions d'émission des obligations et bons seront celles qui ont déjà prévalu en 1919. Ces titres auront un privilège sur les annuités versées par l'Etat

au Crédit National pour en assurer le service. Ils seront exemptés aussi bien de l'impôt sur le revenu des capitaux mobiliers que de toutes les autres taxes frappant les valeurs mobilières. Ces exonérations fiscales sont étendues par l'article 4 aux effets à court terme, qui constituent une innovation dans les pratiques financières du Crédit National. Ces effets seront souscrits dans des conditions qui seront fixées par le Secrétaire d'Etat à l'Economie nationale et aux Finances. Cette intervention va de soi, puisqu'il s'agit, en somme, d'une émission de bons du Trésor par une personne morale interposée.

A cet égard, la convention intervenue entre l'Etat et le Crédit National le 6 mai 1941 stipule que « le « Crédit National sera remboursé par le Trésor des « intérêts des effets émis, et que, dans la mesure où « il ne se procurerait pas les fonds nécessaires au « règlement des échéances, il recevra également du « Trésor, huit jours avant les dites échéances, le « montant des effets en cause ».

Pour le surplus, la convention reprend, dans ses grandes lignes, le texte de la loi du 3 mars. Elle précise que des accords spéciaux pourront intervenir entre l'Etat et le Crédit National, afin de fixer, pour chaque catégorie de dommages et d'allocations, les conditions des versements effectués aux ayants droit.

*B) Financement des dépenses  
laissées à la charge des intéressés*

Le financement des dépenses de réparation et de reconstruction non couvertes par la participation de l'Etat fait l'objet d'une des six lois de dommages de guerre du 12 juillet dernier. Ce texte accorde aux propriétaires des immeubles sinistrés la faculté de contracter, auprès d'organismes avec lesquels l'Etat passera des conventions, les emprunts destinés à couvrir la différence entre le coût normal de reconstruction et la subvention de l'Etat.

Les organismes visés sont le Crédit Foncier et le Sous-comptoir des Entrepreneurs (3).

Les prêts et ouvertures de crédit seront consentis pour une durée de trois années. La loi fixe le taux d'intérêt applicable, à savoir celui de l'escompte de la Banque de France, en vigueur à la date du prêt, majoré de 75 centimes. Les ouvertures de crédit pourront être transformées en prêts amortissables en 27 ans par annuités constantes, le taux d'intérêt n'excédant pas 4,50 % (articles 1 et 2).

L'article 3 institue un privilège spécial très étendu, garantissant la créance du prêteur en principal, intérêts et accessoires. Ce privilège, conservé par une inscription au Bureau des Hypothèques, prime tous

(3) Outre ces deux établissements, la loi mentionne la Caisse nationale de Crédit agricole. Mais son intervention a seulement pour objet la mise en œuvre d'une loi du 19 avril 1941 relative à la reconstruction d'exploitations agricoles endommagées par les inondations d'octobre 1940.

les autres privilèges et hypothèques, à l'exception de celui des frais de justice. Son exercice ne pourra être entravé par aucune action en nullité pouvant affecter le droit de propriété de l'emprunteur. Aucun créancier ne pourra s'opposer à l'emploi du montant des prêts réalisés.

L'article 5 fait bénéficier les actes relatifs à ces avances, et, éventuellement, les actes d'aval et les effets de mobilisation, de diverses exonérations en matière de droits de timbre, d'enregistrement et de taxes hypothécaires. Elle exempte les intérêts des prêts de l'impôt sur le revenu des capitaux mobiliers.

L'article 8 abroge enfin diverses dispositions antérieures, y compris une convention conclue avec le Crédit Foncier et le Sous-comptoir des Entrepreneurs le 31 octobre. Les clauses de cette convention, relatives aux conditions d'ouvertures de crédit mentionnées ci-dessus, sont d'ailleurs reprises mot pour mot dans le texte même de la nouvelle loi (articles 1 et 2).

### *C) Avances et financements divers*

D'autres dispositions législatives en date du 12 juillet dernier prévoient encore l'octroi d'avances, soit par l'Etat lui-même, soit par le Crédit National.

L'article 6 nouveau de la loi du 9 février, concernant la réparation rapide des immeubles partiellement détruits, envisage, dans des cas d'ailleurs limités, l'octroi d'une avance de l'Etat, avance garantie par

le privilège signalé ci-dessus et destinée à faire face à la fraction des dépenses non couvertes par la participation de l'Etat.

L'article 17 de la loi du 12 juillet 1941 tendant à faciliter la reconstruction des bâtiments publics permet d'allouer aux collectivités et établissements intéressés des avances en vue de reconstituer le mobilier détruit. Consentis par l'intermédiaire du Crédit National, les prêts ne pourront excéder dix ans, le taux de l'intérêt étant limité à 3 %.

Nous avons vu enfin, à propos de l'examen des dispositions provisoires instituées par la loi du 1<sup>er</sup> juillet 1941 en faveur des industriels et commerçants sinistrés, que ceux-ci pourraient bénéficier, dans certains cas, avec la garantie de leur Comité d'organisation, de prêts du Crédit National. L'article 12 de la loi du 1<sup>er</sup> juillet 1941 précise que ces avances pourront être mobilisées par des effets de commerce signés, acceptés, endossés ou avalisés par les Comités d'organisation, et admis à l'escompte par les Etablissements de crédit public.

\*  
\*\*

En guise de conclusion à ce chapitre sur la réparation des dommages de guerre, nous donnerons une estimation très approximative et tout à fait officieuse de l'ordre de grandeur des dépenses envisagées, en mars 1941, pour la reconstitution des mobiliers et la reconstruction des immeubles d'habitation, à l'exclu-

sion des établissements industriels et commerciaux :

|                         | Dommages mobiliers | Dommages immobiliers<br>(habitations) |
|-------------------------|--------------------|---------------------------------------|
| Nombre de dossiers      | 350.000 à 400.000  | 255.000                               |
| Montant des allocations | 4.650.000.000      | 50.000.000.000                        |

Le relèvement du pourcentage de la participation de l'Etat, décidé par la loi du 12 juillet dernier, aura certainement pour effet d'accroître de plusieurs dizaines de milliards la charge de la collectivité.

## SECTION III

### LES INDUSTRIES AUTARCIQUES

Nous avons eu l'occasion de faire précédemment ressortir les motifs d'ordre politique, économique et financier qui contraignent notre pays, dans les circonstances présentes, à recourir à l'autarcie (Section I). La réalisation de celle-ci constitue une véritable expérience d'économie dirigée, à propos de laquelle nous aurons à examiner successivement les principes qui sont à la base de l'intervention et du concours de l'Etat, et les modalités de financement prévues.

Remarquons en passant que les conditions dans lesquelles se présente cet essai de direction de l'économie sont assez différentes de celles que l'on rencontre habituellement dans ce genre de tentative. En France, après 1936, ou aux Etats-Unis, avec le Président ROOSEVELT, à partir de 1932, on envisageait le recours au dirigisme alors que la production ne s'écoulait plus. Par des panacées diverses : accroissement du pouvoir d'achat des masses, recours à des expédients en matière de monnaie et de crédit, politique de grands travaux, traites tirées sur l'avenir, interventions dans

la fixation des prix, on tentait d'éliminer du cycle économique les phases de dépression.

Actuellement au contraire, l'Etat cherche à assurer le démarrage de la production en parant à la pénurie des matières premières et des moyens de transport. A cet égard, notre effort se rapprocherait plutôt de celui que l'Allemagne entreprit en 1933-1934, encore que des différences fondamentales l'en séparent.

L'économie dirigée est pour nous une nécessité absolue, découlant de la situation présente. Pour l'Allemagne, son adoption résultait du choix délibéré d'un pays voulant s'assurer, dans l'éventualité d'une guerre, une économie autonome.

L'Allemagne enfin dispose en abondance de matières premières qui, tels la houille et le lignite, sont à la base des fabrications de substitution, lui procurent la force motrice et lui assurent en outre une monnaie d'échange. La France ne possède au contraire, en ce domaine, que des ressources naturelles des plus modiques.

#### § I. — PRINCIPES SUR LESQUELS SE FONDE LE CONCOURS DE L'ETAT

L'intervention de l'Etat a pour double objet de fixer à la politique d'autarcie ses directives et ses limites et d'en financer la réalisation.

C'est en fonction des stocks existants et de nos facultés de production et d'importation, réduites par la situation internationale et la pauvreté de nos

moyens d'échange, que seront déterminées les possibilités d'approvisionnement du pays en matières premières et produits manufacturés et, par suite, les insuffisances de notre économie. Seuls, dans les circonstances présentes, les pouvoirs publics paraissent à même de réunir les éléments d'information et d'appréciation nécessaires et, par conséquent, d'orienter la production de manière à satisfaire les besoins essentiels de la collectivité au mieux de l'intérêt général. C'est à l'Etat qu'il appartient de fixer un ordre d'urgence judicieux dans la création et l'approvisionnement des industries autarciques de façon à assurer, par des moyens de fortune, un démarrage rationnel de la production, susceptible d'atteindre rapidement le maximum d'utilité sociale.

Ce sont également les pouvoirs publics qui devront assigner ses limites à cette politique. Il serait dangereux, en effet, de développer outre mesure dans le pays des activités par trop artificielles qui ne résisteraient pas, en des temps plus normaux, à la concurrence des produits qu'on aurait prétendu remplacer. Il serait vain, d'autre part, de vouloir faire entrer dans le domaine des réalisations industrielles des procédés qui n'ont pas dépassé le stade du laboratoire, ou de chercher à acclimater en France des succédanés dont la production n'a pu se développer à l'étranger que par suite de la présence de matières premières qui nous font défaut.

La détermination du cadre des industries autar-

ciques apparaît donc malaisée. Cette tâche exige de ceux qui doivent la mener à bien autant de compétence que de dévouement à l'intérêt général. Or si la première de ces conditions ne se rencontre que rarement chez des fonctionnaires mal préparés à ce rôle, on ne saurait affirmer non plus que leur réunion sur une même tête aille de soi lorsqu'on fait appel à des techniciens venus de l'industrie. L'expérience des Comités d'organisation en témoigne.

\*  
\*\*

Lorsque l'Etat, surmontant des difficultés de toute sorte, aura réussi à mettre sur pied un programme rationnel d'autarcie, il sera nécessairement conduit à intervenir dans son financement, faute de quoi l'on risque de se trouver en face d'une double carence, celle des industriels et celle des détenteurs de capitaux.

Le producteur recule devant l'adaptation souvent onéreuse de son outillage à des fabrications nouvelles. Il discerne mal ce que peut apporter de progrès permanent une évolution de la technique commandée par des circonstances exceptionnelles. Il hésite à investir des capitaux dans un matériel qu'il n'aura pas le loisir d'amortir si, avec le retour peut-être proche à une économie plus normale, le produit de base chasse le succédané. Pour les mêmes raisons, l'épargne sera tentée, elle aussi, de se dérober, rendant impossibles

les apports de capitaux frais par augmentation de capital ou émission d'obligations.

L'Etat est ainsi amené à prendre à sa charge un risque que l'industriel et le capitaliste seront souvent enclins à écarter. Ce risque apparaît d'ailleurs limité. Pour les raisons d'ordre monétaire précédemment exposées, il est en effet à craindre que la France ne puisse participer activement, avant longtemps, au commerce international. D'autre part, l'expérience montre que le succédané supplante parfois de manière définitive le produit primitif ou que les deux subsistent côte à côte sur le marché, chacun d'entre eux répondant, par des propriétés particulières, à des besoins distincts. C'est ainsi que la betterave sucrière, l'aluminium et la rayonne n'étaient primitivement que des succédanés.

Le caoutchouc artificiel en Allemagne, le cuir synthétique en France, les carburants de remplacement dans toute l'Europe occidentale survivront au rétablissement de relations économiques plus normales. Les producteurs intéressés eux-mêmes l'ont parfois compris. C'est ainsi que la Standard française des Pétroles, filiale de la Standard of New-Jersey et de la Standard Oil, s'est orientée depuis plusieurs mois vers l'étude et la fabrication des produits susceptibles d'être utilisés dans les moteurs à gazogène.

L'intervention de l'Etat dans le financement se justifie non seulement par des motifs d'intérêt général et par le caractère somme toute limité du risque

couru, mais aussi par des considérations d'ordre moral et social. N'avons-nous pas trop souvent subventionné en France des entreprises industrielles dont l'utilité nationale était contestable ou qu'une technique démodée laissait en état d'infériorité vis-à-vis de la concurrence internationale. Rien de tel aujourd'hui. Il s'agit au contraire de mettre en route des fabrications indispensables à la vie de la Nation. Ne vaut-il pas mieux, au surplus, utiliser de la main-d'œuvre à élaborer des succédanés que de secourir des chômeurs à qui l'inaction peut être funeste.

## § II. — MODALITÉS DE FINANCEMENT

(Loi du 23 mars 1941)

L'intervention de l'Etat dans le financement des industries autarciques est régie par la loi du 23 mars 1941. Ce texte prévoit d'une part l'octroi de la garantie de l'Etat aux capitaux investis, d'autre part le recours simultané à cette garantie et au bénéfice de la lettre d'agrément dont nous avons précédemment exposé le régime (1<sup>re</sup> partie, section IV).

Le principe de la garantie est posé par l'article 2 :

« En vue de faciliter la constitution ou l'adaptation  
« des moyens industriels destinés à assurer la fabri-  
« cation des produits nécessaires aux besoins du pays,  
« le Ministre Secrétaire d'Etat à l'Economie nationale  
« et aux Finances est autorisé à accorder la garantie

« de l'Etat à tout ou partie des capitaux qui seront  
« investis dans les entreprises intéressées ».

L'article 3 institue auprès du Secrétariat d'Etat à la Production industrielle un Comité de sept membres chargé de délibérer l'octroi de cette garantie.

L'article 4 précise les attributions de ce Comité :  
« Il fixera pour chaque dossier la nature et le mon-  
« tant des capitaux qui bénéficieront de la garantie,  
« et la cadence de leur amortissement, ainsi que les  
« sûretés à fournir et les engagements à contracter  
« par l'entreprise intéressée ». La garantie de l'Etat  
sera donnée dans un contrat — établi dans le cadre  
d'une convention-type — contrat qui intervient, pour  
chaque dossier, entre le Crédit National et l'entreprise  
emprunteuse (art. 5).

L'article 6 stipule que « le Crédit National est  
« autorisé à consentir, dans le cadre de ses opéra-  
« tions de crédit à moyen terme, et sur la garantie  
« donnée en vertu du présent décret, des prêts qui  
« seront dispensés de la limitation prévue par l'arti-  
« cle 60 de ses statuts » (4). L'article 7 prévoit enfin  
la conclusion de conventions d'application entre le  
Crédit National et l'Etat.

Par ailleurs, l'article premier proroge d'un an, jusqu'au 1<sup>er</sup> juillet 1942, le délai pendant lequel il pourra être délivré des lettres d'agrément. L'article 4, déjà cité, prévoit que le Comité octroyant la garantie

(4) 25 millions.

de l'Etat « aura également qualité pour décider des  
« conditions des lettres d'agrément dont pourront  
« bénéficier les entreprises intéressées, notamment  
« quant à la nature, à la qualité, à la quantité et à la  
« valeur des produits de l'activité agréée, et aux  
« délais d'exécution des fabrications ».

### § III. — APPRÉCIATION DE LA LOI DU 23 MARS 1941

La loi du 23 mars 1941 se caractérise en premier lieu par le fait que l'intervention de l'Etat dans le financement des industries autarciques n'est qu'indirecte. L'Etat n'apporte pas de capitaux frais aux entreprises nouvelles. Il ne leur consent aucune avance. Son rôle se borne à octroyer sa garantie, par l'intermédiaire du Crédit National, aux capitaux engagés par cet Etablissement ou par des tiers. L'Etat ne sera contraint de décaisser que dans les cas exceptionnels où sa garantie devra jouer. Le financement est assuré en définitive, soit par les intéressés eux-mêmes, soit par l'épargne publique sollicitée par le Crédit National.

En second lieu, le mécanisme prévu par la loi du 23 mars est extrêmement souple. Chaque contrat de garantie fixant la cadence d'amortissement, il devient possible d'écarter les règles habituellement admises à cet égard par les industriels et par le fisc, et d'adapter la période d'amortissement aux divers cas particuliers, de l'allonger s'il s'agit d'un succédané ayant

des chances de subsister à côté du produit primitif lorsque celui-ci reparaitra sur le marché, de la réduire dans l'hypothèse contraire.

Par ailleurs les lettres d'agrément fixant la nature, la qualité, la quantité et la valeur des produits agréés bénéficieront de l'aval inconditionnel de la Caisse des Marchés qui assumera de ce fait, le cas échéant, la perte d'exploitation provenant d'une insuffisance du prix de vente.

Quant au risque encouru par l'Etat du fait des garanties qu'il donne au Crédit National et à la Caisse des Marchés, il sera plus théorique que réel tant que les prix hausseront et qu'il y aura pénurie de produits, tant aussi que les investissements demeureront proportionnés à l'utilité des articles fabriqués.

Au surplus, la garantie de l'Etat peut être limitée à une fraction seulement des capitaux mis en œuvre (art. 2). En outre, les avantages consentis aux intéressés ont pour contre-partie des sûretés à fournir et des engagements à contracter (art. 4). Ainsi les bénéficiaires de la garantie de l'Etat se trouveront incités à prendre une partie du risque à leur charge et à surveiller leurs prix de revient.

\*  
\*\*

L'expérience d'économie dirigée que représente la loi sur le financement des industries autarciques est intéressante en ce que l'Etat, au lieu de se substituer purement et simplement aux producteurs défaillants,

laisse subsister l'initiative privée. Sans prétendre régenter la production, il se contente d'orienter celle-ci à l'aide de stimulants appropriés, vers une activité d'intérêt général.

Par ailleurs, la loi du 23 mars 1941 illustre le rôle que peuvent jouer en matière de financement, des organismes spécialisés, à caractère public ou semi-public, interposés entre l'Etat et l'Economie du pays. La Caisse des Marchés et, plus encore, le Crédit National sont, à cet égard, des exemples décisifs. Ce dernier établissement, qui bénéficie d'un légitime prestige auprès des épargnants, a financé, à partir de 1919, la restauration des régions dévastées. Une tâche analogue lui a été confiée en 1940. En outre, comme nous l'avons vu, sa compétence vient d'être étendue au règlement par traites des dépenses publiques et au financement des industries autarciques. Il est enfin dans la nature des choses, et conforme aux précédents allemands et italiens, que la prochaine mise en route du plan de dix ans donne à des banques du secteur public l'occasion de développer le champ d'action de leurs opérations statutaires à moyen terme.

## SECTION IV

### LES PLANS D'EQUIPEMENT NATIONAL. LEUR FINANCEMENT

Depuis une douzaine d'années, pour lutter contre les effets de la crise, tirer un meilleur parti des ressources nationales ou réorganiser l'économie conformément aux principes de régimes politiques nouveaux, il fut souvent question, à l'étranger, de plans triennaux, quadriennaux ou quinquennaux. En France enfin, comme nous l'avons déjà indiqué, les pouvoirs publics sont en train d'élaborer un plan de dix ans.

Les expériences étrangères présentent avec le cas de la France une différence fondamentale. Elles se sont développées dans une économie européenne de préparation à la guerre. Souvent d'ailleurs le réarmement constituait l'une des pièces maîtresses de ces tentatives. Notre plan de dix ans prend au contraire corps au moment où l'économie française paraît entrer dans une période de liquidation des hostilités, avec la restauration des régions dévastées et l'adaptation de nos industries de guerre à des fabrications nouvelles.

Il existe en revanche des analogies certaines entre la situation présente de la France appauvrie et celle des Etats totalitaires dans un passé récent. Ceux-ci, dépourvus de richesses naturelles comme l'Italie, appauvris par l'inflation comme l'Allemagne, ou ébranlés par la révolution comme l'U. R. S. S. ont dû effectuer leur redressement en dépit de la pénurie de capitaux et malgré de sérieuses difficultés économiques.

Des leçons se dégagent de telles similitudes. Sans adopter servilement les solutions de l'étranger, il convient de s'en inspirer pour adapter à notre génie national et à la structure de notre pays les enseignements qu'elles nous apportent.

Nous serons ainsi amenés à donner dans un premier chapitre un aperçu des expériences étrangères. Un second chapitre sera consacré au cas de la France.

## CHAPITRE PREMIER

### **Les Expériences étrangères**

#### § I. — L'ALLEMAGNE

A partir de 1933, le III<sup>e</sup> Reich entreprend sa lutte contre le chômage. Par le développement de l'outillage, de la production et des armements de l'Allemagne, ainsi que par la création d'industries autarciques, il vise à accroître sa puissance et son indépendance

économique. L'un des premiers soucis du nouveau régime sera donc de « financer la reprise ».

Mais l'Allemagne est pauvre en capitaux d'épargne. D'autre part, le souvenir demeure vif, dans le public, des souffrances de l'inflation, de 1920 à 1923, et des méfaits de la récente crise du crédit (1930-1931). Il est donc essentiel d'empêcher un accroissement trop rapide de la circulation monétaire, qui provoquerait inmanquablement une nouvelle fuite devant le mark.

Pour se procurer les fonds nécessaires à la réalisation de ses vastes desseins, le III<sup>e</sup> Reich va donc recourir, autant que faire se peut, à l'impôt et à l'épargne, dont il favorisera la création et dirigera les investissements. Dans la mesure où il ne pourra éviter l'inflation, il s'efforcera de la masquer par l'adoption de techniques nouvelles, de prévoir sa résorption, d'en limiter en tout cas l'incidence sur les prix par une réglementation minutieuse des conditions de l'offre et de la demande, par la stabilisation des salaires et par l'instauration d'un contrôle rigoureux des changes.

■  
\*\*

### *A) Financement*

La restauration de l'économie allemande s'est concrétisée en deux plans quadriennaux. Le premier, de 1933 à 1936, eut pour objet d'occuper le maximum de chômeurs par le développement des services de la route, du travail, de l'armée, ainsi que par l'essor de

l'industrie des biens de production (métallurgie, construction mécanique, mines) nécessaires au fonctionnement de ces services. Le deuxième plan quadriennal, après 1936, se caractérisa surtout par l'accroissement des biens de consommation, la création d'industries autarciques et de matériel nouveau.

Quel fut le coût de ces réalisations, il est malaisé de l'établir. Les statistiques de fin d'année de la Reichkreditgesellschaft évaluent à 72 milliards de Reichsmarks — soit approximativement l'équivalent de 600 milliards de francs de l'époque — les investissements effectués de 1933 inclus à 1938 inclus (5). Les deux tiers environ de ces apports proviendraient du Reich et des collectivités publiques, le surplus de l'économie privée.

M. LAUFENBURGER souligne que le montant de ces investissements est assez voisin du total, pour la même période, des plus-values annuelles du revenu national par rapport à l'année 1933 prise comme terme de comparaison, soit 85 milliards de marks environ.

L'originalité de la méthode allemande de financement a consisté dans la création de traites de travail renouvelables, permettant la mobilisation de crédits à court terme.

Les traites, tirées par les entrepreneurs et fournis-

(5) Nous ne ferons pas état des années 1939 et 1940, d'abord faute de renseignements précis, ensuite parce qu'on entre dans une période de pré-financement de guerre, puis de guerre, où le rythme d'accroissement des dépenses devient fatalement beaucoup plus rapide que celui de l'augmentation du revenu national.

seurs sur l'Etat et les collectivités publiques, étaient escomptées soit à des organismes spéciaux recourant au réescompte de la Reichsbank — M. LAUFENBURGER en cite cinq — soit par des Etablissements de crédit qui, en raison de la liquidité croissante de leur bilan due à la reprise, ont au contraire conservé ces effets de plus en plus fréquemment en portefeuille.

M. PIATIER, dans son ouvrage sur l'économie de guerre, montre comment « l'émission de traites et leur « acceptation est le plus souvent confidentielle, « occulte. Un grand nombre d'organismes ont été « créés, qui non seulement déroutent par leur nombre « les recherches relatives à leurs opérations, mais « encore préparent le compartimentage à l'intérieur « duquel la traite remise devra évoluer ».

D'autre part, les autorités se sont efforcées de limiter le recours au réescompte de la Reichsbank en faisant de la traite de travail, renouvelable pendant cinq ans, un instrument d'épargne et de placement des fonds de roulement disponibles, ainsi qu'un moyen de règlement des dettes privées.

Le montant des crédits ainsi mobilisés par traites se serait élevé, pendant plusieurs années, à une dizaine de milliards, en moyenne.

Par ailleurs, le financement par l'Etat a été facilité par l'accroissement régulier des ressources fiscales, dû au relèvement des tarifs et à la lutte impitoyable contre la fraude. Il fut en outre favorisé par le développement du revenu national. On estime à 28 mil-

liards de marks l'ensemble des plus-values d'impôts encaissées de 1933 à 1939. Il s'y ajoute 6 à 7 milliards d'économies provenant de la diminution des dépenses d'assistance sociale imputable à la régression du chômage.

Enfin, à partir de 1936, l'Etat a émis des emprunts à long terme, qui furent pour partie des emprunts de consolidation, mais eurent aussi pour objet de drainer les disponibilités des caisses d'épargne et des sociétés d'assurance.

A la technique classique de la dette publique et de l'impôt sont venus s'ajouter, à mesure que les besoins se faisaient plus pressants, ce que nous appellerons des expédients. Expédients fiscaux, l'alourdissement du taux des impôts existants, la restriction des exonérations, l'institution d'une contribution extraordinaire sur les Juifs. Expédient fiscal encore, la création des bons d'impôt en avril 1939. A partir de cette date, les fournitures faites au Reich ne sont réglées qu'à concurrence de 60 % en espèces, le solde étant payable en bons qui serviront ultérieurement aux contribuables à se libérer de leurs impôts. Les bons se répartissent par moitié entre deux catégories, dont l'une est acceptée au pair à partir du septième mois de son émission, tandis que l'autre est reprise à 112 %, mais à partir du trente-septième mois seulement.

Les modalités de financement adoptées n'ont pas eu d'incidence défavorable en matière monétaire. Il ne paraît pas en effet y avoir eu d'importante infla-

tion directe avant la guerre. D'autre part, le dénouement des escomptes de traites de travail, après leur dernier renouvellement, ne semble avoir provoqué d'inflation indirecte que dans une faible mesure. La plus grande partie de ces traites, nous l'avons déjà dit, n'a pas abouti au réescompte de la Reichsbank, mais est demeurée dans le portefeuille des banques et des entreprises industrielles. Comme l'a dit M. NOGARO (6) : « On s'est manifestement efforcé, en « Allemagne, de réduire au minimum le recours à la « création de monnaie, et on ne lui donne, en principe, qu'un caractère temporaire. Cela tend à rapprocher le crédit créé par l'Etat du crédit bancaire, lequel, destiné à des entreprises lucratives, à des travaux rentables, est essentiellement remboursable et comporte par conséquent la résorption progressive des sommes de monnaie mises en circulation ».

\*  
\*\*

### *B) Milieu économique*

La mise en œuvre des méthodes allemandes de financement s'est appuyée sur une politique économique tendant à créer un climat défavorable à l'inflation, par la stabilité des salaires, des prix et de la monnaie.

La stabilité des salaires s'entend par la fixité de la rémunération horaire, quelle que soit l'évolution de

(6) *Revue politique et parlementaire*, février 1938.

la conjoncture. La masse des salaires distribués en Allemagne a cependant augmenté par suite de l'embauchage de 6 millions de chômeurs et du fait de l'allongement de la journée de travail. Mais, ainsi que l'a fait remarquer M. LESCURE, ces salaires nouveaux ont pour contre-partie une augmentation de la production, et c'est là toute « la distance qui sépare  
« cette conception de la théorie du pouvoir d'achat :  
« mettre de la monnaie en circulation pour acheter  
« des produits supposés surabondants, alors que la  
« production est au plus bas. »

On s'efforce d'autre part en Allemagne de limiter l'accroissement des revenus du travail par le relèvement progressif des impôts, les quêtes de toute sorte (secours d'hiver, cotisations du parti) et l'épargne forcée. Cette dernière ne porte d'ailleurs pas uniquement sur les ressources des travailleurs. Elle atteint toutes les formes du profit, car si celui-ci demeure le moteur de l'économie nationale-socialiste, son emploi est strictement réglementé.

Quant à la stabilité des prix, elle est obtenue non seulement par une action directe sur ceux-ci, mais par une action indirecte sur l'offre et la demande. Cette technique est favorisée par la fixité des salaires qui conditionne le prix de revient, donc l'offre. La demande se trouve d'autre part réduite par le rationnement, progressivement étendu de l'alimentation aux produits industriels. La stabilité est en revanche

menacée par l'autarcie, qui comporte en soi un risque de renchérissement.

Par ailleurs, la fixation des prix à un niveau déterminé implique l'isolement de l'économie mondiale dont les oscillations risqueraient à la longue de se répercuter sur les prix allemands. Cet isolement, déjà obtenu par l'autarcie, est complété par le contrôle des changes.

Pour résumer cet aperçu de l'expérience allemande, on ne saurait mieux faire que de citer M. LAUFENBURGER :

« La technique employée pour déclencher d'abord, « pour soutenir ensuite la prospérité économique est « désormais claire. Elle a consisté à tirer des traites « sur l'avenir. Leur contre-partie a petit à petit pris « la forme de salaires et de profits ; grâce au caractère universel du système fiscal sur le revenu, les « collectivités ont pu reprendre par l'impôt une « partie de ces revenus. Les profits, plus encore que « les salaires, ont créé par ailleurs des liquidités dans « les banques et les entreprises industrielles, qui ont « ainsi assuré le réescompte continu des traites. « Enfin, avec la hausse des revenus, le moment est « venu pour l'Etat de placer des emprunts à une « cadence de plus en plus rapide. Dans ces conditions, « la question de l'inflation, qui a été posée à l'occasion des crédits de reprise, tombe dans le vide, « d'autant plus que le Gouvernement a pris ses précautions dans le domaine des prix. »

## § II. — L'EXPÉRIENCE ITALIENNE

Les méthodes de financement adoptées par l'Italie pour assurer le développement de l'autarcie, l'expansion coloniale et le réarmement du pays nous apportent, elles aussi, des enseignements intéressants (7).

### *A) Politique du crédit*

Le domaine du crédit est régi par un décret-loi de 1936. Ce texte fondamental stipule en son article 1<sup>er</sup> que « le drainage de l'épargne dans le public, sous « n'importe quelle forme, et l'exercice du crédit sont « des fonctions d'ordre public ».

Le décret nationalise l'Institut d'émission et les établissements de crédit exerçant leur activité sur plus de trente provinces. Il établit une organisation corporative du crédit au sommet de laquelle est placé un comité de ministres. Celui-ci fixe les directives générales de la politique de crédit en fonction des exigences du développement économique de la nation et des possibilités d'épargne. Le Comité est renseigné par un corps de contrôle, « l'Inspection pour la défense de l'Epargne et du Crédit », qui surveille l'exécution des directives gouvernementales.

Mais la mainmise des pouvoirs publics sur le crédit s'est, en fait, affirmée bien avant la loi de 1936. A l'occasion de difficultés éprouvées vers 1930 par

(7) D'Albergo, *Les Banques italiennes*.

certaines firmes bancaires, dans un pays où ne s'était pas instituée d'elle-même la distinction classique, devenue traditionnelle en France, de la banque de dépôts et de la banque d'affaires, l'Etat fut amené à intervenir dans le domaine du crédit à moyen et long terme pour remplir, par l'intermédiaire d'organismes de droit public, les fonctions généralement dévolues aux banques privées.

C'est ainsi que furent créés l'Institut des Liquidations, repris en 1933 par l'Institut de la Reconstruction italienne (I. R. I.) et l'Institut Mobilier italien (1931) (I. M. I.). Ces organismes, ainsi que d'autres instituts, dont l'activité est plus spécialisée, Crédit Naval, Crédit Agricole, Travaux Publics, ont pour objet d'accorder des prêts jusqu'à dix ans (8) sur des garanties de valeurs mobilières, et de prendre des participations industrielles sous forme d'actions. Ces instituts, qui se procurent les fonds nécessaires à leurs investissements par des émissions d'obligations dans le public, sont devenus, par l'étendue de leur champ d'action, un instrument de contrôle de l'économie.

A côté de l'I. R. I. et de l'I. M. I. il convient encore de citer le Consortium pour les Travaux publics, et l'Etablissement financier Industriel, créé en 1939. Celui-ci escompte des certificats de fournitures aux administrations publiques, l'échéance de ces certificats étant comprise entre un et cinq ans. Celui-là

(8) Limite récemment portée à vingt ans.

mobilise les annuités par lesquelles l'Etat règle en général, en Italie, les travaux publics et dont il peut, au surplus, différer le paiement pendant dix ans.

### *B) Epargne et fiscalité*

Les autorités italiennes se sont d'autre part préoccupées de favoriser la création de l'épargne par le développement de la production et la limitation de la consommation des marchandises nationales et des produits importés. Elles ont en outre donné aux capitaux empruntés une rémunération relativement élevée, 5 à 6 % à moyen et long terme.

Par ailleurs, les milieux officiels se sont efforcés de diriger l'épargne constituée vers les placements en fonds d'Etat ou d'organisations para-étatiques.

Dans cet ordre d'idées, on citera un décret-loi de septembre 1934 supprimant les exemptions d'impôts mobiliers dont bénéficiaient les titres des sociétés anonymes, mais maintenant cet avantage pour l'Etat, les Etablissements publics et le Crédit Foncier. Un autre décret de 1935 a créé sur les produits des actions et obligations des sociétés et instituts, à l'exclusion de l'Etat, un prélèvement supplémentaire de 10 %, porté depuis à 20 %.

On a voulu d'autre part éviter que la pratique des dividendes élevés n'attire les capitaux disponibles et l'épargne vers les placements privés. A cette fin, un décret-loi de septembre 1935 avait limité à 6 % le montant des bénéfices distribuables, le surplus devant

être investi en fonds d'Etat. La loi de 1936, un peu plus libérale, supprime ce plafond, mais elle frappe les dividendes d'une taxe progressive qui atteint très rapidement 60 %.

Enfin, pour que les épargnants ne soient pas tentés d'acquérir de valeurs réelles, il a été établi en 1940, sur les plus-values immobilières, un droit d'enregistrement de 60 %.

L'épargne n'aurait d'ailleurs pu fournir à elle seule les capitaux absorbés par les investissements de l'Etat et des organismes semi-publics, par les subventions octroyées à la bonification des terres, et, plus encore, par les dépenses coloniales. Aussi l'Etat a-t-il fait preuve d'autant de rigueur dans sa politique fiscale à l'égard de la fortune acquise, qu'il avait manifesté de sollicitude à l'épargne en formation.

La campagne d'Ethiopie a été financée par un emprunt forcé sur la propriété immobilière, « véritable chef-d'œuvre de financement de guerre, car « la propriété italienne devait non seulement souscrire obligatoirement à l'emprunt (9), mais encore « fournir à l'Etat, au moyen d'un impôt spécial, les « sommes que l'Etat devait lui reverser à titre d'intérêt » (10).

Par la suite, de nouveaux impôts ont été établis, l'un de 10 % sur le capital des sociétés par actions,

(9) Pour souscrire à cet emprunt, les propriétaires fonciers ont pu bénéficier d'avances bancaires, gagées par des hypothèques.

(10) Piatier, *L'Economie de guerre*, p. 207.

l'autre de 7,5 % sur le capital de toutes les autres sociétés quelle que soit leur forme.

Sans doute l'Italie n'a-t-elle pu échapper entièrement à l'inflation fiduciaire et au développement de sa dette flottante. Elle a cependant su réaliser un effort de financement considérable par l'application d'une politique fondée sur le recours simultané au crédit, à l'épargne et à la fiscalité.

## CHAPITRE II

### **Le Plan français de dix ans.**

#### **Son financement**

Le relèvement du pays exige, comme nous l'avons vu précédemment, outre la réparation des dommages de guerre et la création d'industries autarciques, la mise en œuvre, sous le nom de « plan de dix ans » d'un vaste ensemble de mesures d'ordre économique et social. Celles-ci tendent à utiliser plus complètement les ressources de la Métropole et de l'Empire, à développer notre outillage national et à amorcer une politique de renaissance de la famille.

Quel sera le coût de réalisation d'un tel programme, il est à peu près impossible de l'établir, d'indiquer même un ordre de grandeur suffisamment approché. Trop d'inconnues subsistent en matière d'évolution des prix et quant au contenu du plan de dix ans,

Pour ce qui est des prix, pourra-t-on parvenir à stabiliser leur niveau, même si l'on réussit à limiter, à masquer l'inflation ? N'assistera-t-on pas plutôt, dans les conditions les plus favorables, à une hausse lente, mais régulière, continue ? L'hypothèse inverse d'une baisse des prix, aussi peu vraisemblable qu'elle apparaisse à l'heure actuelle, ne peut non plus être écartée *a priori* sur une aussi longue durée. A cet égard, le choix d'une période de dix ans offre l'avantage de montrer la nécessité de la continuité dans l'effort. Il parle à l'esprit en faisant ressortir un ensemble de réalisations, nécessaires certes, mais qu'on ne pourrait toutes mener à bien en un laps de temps trop bref. Il rend en revanche très aléatoire toute prévision de financement dans son exécution. Car le financement, quelle que soit l'habileté des techniques auxquelles on recourra, demeurera toujours fonction, dans une large mesure, de l'évolution économique et du mouvement des prix.

Quant au programme, il est loin d'être délimité de manière précise. En fait de dommages de guerre, par exemple, la question des immeubles à usage industriel n'est toujours pas résolue. La reconstitution de l'outillage économique du pays est en effet liée à la politique d'autarcie.

Le plan de dix ans proprement dit n'est encore qu'à l'état d'ébauche. Ses conceptions seront certainement larges, car il importe de voir grand. Mais cette nécessité ne doit pas être exclusive du souci de l'éco-

nomie. Il conviendra d'éviter dans le domaine des réalisations la renaissance de la ruineuse concurrence du rail et de la route, ou, pour s'en tenir à la région parisienne, des transports souterrains et des transports en surface. Il sera bon de ne pas disperser les efforts au nom d'une décentralisation économique à maints égards souhaitable, de ne pas entreprendre par exemple, l'équipement d'une multitude de petits ports sans hinterland industriel.

Le luxe inutile sera proscrit. Combien de fois dans le passé, avec les fonds consacrés à construire l'hôtel de Ville ou l'hôtel des Postes inutilement fastueux dont s'enorgueillit telle sous-préfecture ou telle commune de la banlieue parisienne, n'aurait-on pu, à la fois, édifier un bâtiment public plus simple, bien que répondant parfaitement aux exigences de commodité et de salubrité publique, et doter l'agglomération d'une piscine ou d'un terrain de sport.

Quoi qu'il en soit des incertitudes relatives au plan de dix ans, et en supposant que sans renoncer à voir grand on ait éliminé les dépenses somptuaires et les travaux faisant double emploi, les précédents montrent que le montant des investissements, répartis sur dix ans, atteindra un nombre respectable de centaines de milliards de nos francs actuels, soit plusieurs dizaines de milliards par exercice.

Un effort de financement aussi considérable exige, pour être mené à bien, le recours simultanément à l'impôt, à l'emprunt, aux techniques traditionnelles du crédit,

et aux techniques nouvelles dont, à propos de l'examen de notre marché monétaire, ou des expériences étrangères, nous avons donné un aperçu.

# § I. — LE RECOURS A LA FISCALITÉ

Le revenu annuel de la France est estimé, à l'heure actuelle, à 320 milliards de francs.

L'examen du budget de 1941 montre qu'en contrepartie les charges du pays, non comprises celles des collectivités locales, atteignent 260 milliards, soit :

|                                    |              |   |
|------------------------------------|--------------|---|
| pour le budget ordinaire.....      | 97 milliards |   |
| pour le budget extraordinaire (11) | 37           | » |
| pour les dépenses d'occupation...  | 126          | » |
| TOTAL.....                         | 260          | » |

Ces 260 milliards représentent environ 80 % du revenu national. Toute prévision à l'égard de l'évolution de cette charge dans le proche avenir serait prématurée. On peut cependant admettre qu'elle n'est pas appelée à décroître. De substantielles économies seront sans doute effectuées sur le budget extraordinaire. Le Gouvernement s'efforcera d'autre part de négocier une réduction des frais d'entretien de l'armée d'occupation. Mais les sommes ainsi dégagées serviront à financer les investissements du plan de dix ans ou à réparer les dommages de guerre.

(11) Dont 29 milliards pour la liquidation des dépenses résultant des hostilités et 8 milliards au titre des travaux et de la lutte contre le chômage.

En face d'une charge de 260 milliards, le Ministère des Finances évalue les recouvrements budgétaires à 68 milliards. Selon ses propres calculs, ces recettes ne représentent que 54 % des dépenses ordinaires et extraordinaires. Le pourcentage s'abaisse à 25 % si l'on fait état des frais d'entretien de l'armée d'occupation. L'emprunt doit donc financer à concurrence de 75 % les dépenses françaises.

La faiblesse absolue de notre recours à l'impôt serait aussi une faiblesse relative. L'effort fiscal de l'Angleterre, de l'Allemagne, de l'Italie permettrait présentement à ces pays de faire face en moyenne à 50 % de leurs charges (12).

Quoi qu'il en soit, une aggravation nouvelle de notre fiscalité apparaît à la fois nécessaire et possible.

Elle est nécessaire parce que nous ne pouvons plus nous abandonner sans danger aux politiques de facilités.

L'alourdissement du prélèvement fiscal nous est également imposé par la perspective d'une reprise de l'activité économique. Celle-ci est certaine lors du retour à la paix, sous le double stimulant de la restauration des régions dévastées et du développement des industries de biens de production, que postule la

(12) La diversité des méthodes de la comptabilité publique, selon les pays, ainsi que les infractions à la règle de l'universalité budgétaire (budgets annexes, autonomes, etc.) ne facilitent pas les calculs précis. On ne peut indiquer, en ces matières, que des ordres de grandeur.

Quoi qu'il en soit, la faiblesse relative de notre effort fiscal ressort d'études concordantes de divers spécialistes, de M. Laufenburger notamment, et du dernier rapport de la Banque des règlements internationaux.

mise en œuvre du plan de dix ans. Lorsque le bâtiment va, dit un de nos vieux proverbes, tout va. La concurrence des investissements privés risquera alors d'interrompre le circuit monétaire. Si l'Etat ne veut être contraint de recourir trop largement aux avances de l'Institut d'émission, il doit se ménager des rentrées d'impôts.

Enfin, de lourds sacrifices fiscaux font partie, les expériences étrangères nous l'ont montré, d'une politique tendant à atténuer les conséquences de l'inflation par la stabilisation des prix.

Si l'aggravation des charges fiscales s'avère nécessaire, elle est dès maintenant réalisable, au moins en certains domaines. On ne saurait en effet contester que les revenus agricoles soient d'ores et déjà, du fait de la hausse des prix, en sensible augmentation. Leur imposition ne présenterait donc pas d'inconvénients (13). D'autre part, de nombreux industriels, partiellement ou totalement requis par les autorités d'occupation, ou exécutant des marchés pour le compte de celles-ci, encaissent dès maintenant de substantiels bénéfices. Et, au fur et à mesure que se développera la reprise, l'accroissement du revenu

(13) Le budget de 1941 ne fournit pas d'évaluation de l'impôt cédulaire sur les bénéfices agricoles, bloquée avec celle des autres contributions directes. Rappelons seulement qu'avant guerre, son rendement était dérisoire.

Au moment où, conscients de l'intérêt national, les pouvoirs publics paraissent enfin décidés à favoriser le retour à la terre, dans l'intérêt de la race, de la stabilité sociale et de la production, et où, d'autre part, on va s'efforcer, par le plan de dix ans, d'améliorer les conditions de vie et d'habitat des populations rurales et d'accroître leurs ressources, il est légitime que ces populations participent à leur tour à l'effort fiscal collectif.

national doit permettre d'étendre le champ d'action de l'impôt, donc son rendement.

Au surplus, une lourde fiscalité présente moins d'inconvénients en régime d'autarcie forcée et de contrôle des changes que dans les périodes où la concurrence internationale joue normalement.

Il convient toutefois d'éviter que des taxes nouvelles (14) ne heurtent trop vivement la psychologie nationale. Sans doute celle-ci semble-t-elle évoluer à la longue. C'est ainsi que le public paraît en général avoir pris son parti des mesures de contrôle relatives au revenu des valeurs mobilières. Ce n'en serait pas moins, croyons-nous, une grave erreur que d'établir, dès à présent, l'impôt sur la rente préconisé par certains auteurs. Une telle taxation irait à l'encontre de la politique plus judicieuse de l'argent à bon marché.

## § II. — LE TAUX DE L'INTÉRÊT ET LE RECOURS A L'EMPRUNT

A l'heure actuelle — novembre 1941 — les rentes 4 1/2 et 4 % se maintiennent au-dessus du pair. Le 3 % s'en rapproche. Les taux de capitalisation des emprunts coloniaux, des émissions du Crédit Foncier, des Chemins de fer, des collectivités publiques et des entreprises industrielles de premier plan, compte tenu des impôts qui peuvent les atteindre, sont d'un ordre de grandeur comparable.

(14) Nous laissons volontairement de côté la question, à l'ordre du jour, de la réforme fiscale.

Des conversions ont déjà été réalisées, notamment par le Crédit National et par la Caisse autonome d'Amortissement. Le moment paraît approcher où celles-ci pourront porter sur d'autres secteurs de la dette publique. Il semble donc opportun de laisser se développer une atmosphère propice aux conversions, qui imposeront indirectement aux rentiers les sacrifices supportés directement par d'autres catégories de contribuables.

Un impôt sur la rente, en augmentant son taux de capitalisation, éloignerait au contraire la perspective des conversions et tendrait à consolider le loyer de l'argent à un niveau relativement élevé, dont pâtirait l'économie toute entière.

Or, à la différence par exemple de l'Allemagne, dont la dette intérieure ancienne a presque entièrement disparu avec l'effondrement de sa monnaie qui suivit la guerre mondiale, la France supporte une dette publique considérable dont il convient d'alléger au maximum la charge (15).

Au surplus, des besoins d'emprunt se font jour. Ils tendront lentement mais inéluctablement, à la hausse du loyer de l'argent. Il faut donc tout mettre en œuvre pour réduire celui-ci pendant qu'il en est temps encore, et ne pas être contraint, comme l'Italie pendant les dix dernières années, à servir 5 à 6 % d'intérêts aux émissions à moyen et long terme.

(15) Le poids de la dette publique française est estimé à 9.200 tonnes d'or fin en 1914, et à 13.250 tonnes en 1939.

Enfin, le recours à l'emprunt suppose que les investissements effectués permettent de produire des biens de consommation pour une valeur supérieure au montant de l'emprunt, puisqu'il faut assurer le service des intérêts. Si ce développement ne se produit pas, ou reste insuffisant, c'est au contraire la hausse des prix, avec la baisse de la monnaie, qui intervient. Il importe donc, à ce point de vue également, que le taux d'intérêt demeure aussi faible que possible.

En définitive, et quelle que soit l'évolution prochaine du loyer de l'argent, l'ampleur des financements envisagés, auxquels l'impôt seul ne peut évidemment faire face, obligera à recourir à l'emprunt sous toutes ses formes.

Conformément à la technique classique, l'Etat empruntera d'abord directement pour financer le déficit budgétaire et les investissements nouveaux, recourant, suivant la nature de ses besoins mais aussi selon les possibilités du marché, à la dette flottante, c'est-à-dire aux bons du Trésor, ou à l'émission de valeurs à moyen terme et de rentes.

Mais plus encore que par le passé, l'Etat sera amené à emprunter par personnes morales interposées, Etablissements publics ou banques du secteur public dont la gestion passée ou le prestige inspirent confiance à l'épargne. La Caisse autonome d'amortissement, le Crédit National, le Crédit Colonial, la Caisse nationale de Crédit agricole, l'administration des Postes ou la Société nationale des Chemins de fer

seront ainsi conduits à contracter pour le compte de l'Etat des emprunts que celui-ci garantira et dont il effectuera, en fait, le service.

Ces établissements, et, dans une certaine mesure, le Crédit Foncier et le Sous-comptoir des Entrepreneurs, pourront assurer, par leur multiplicité, une fragmentation de la dette publique ainsi qu'une spécialisation des émissions adaptées à des objectifs déterminés, qui seront de nature à entretenir l'illusion sur l'importance et la fréquence des émissions publiques. Ils pourront en outre, comme le font déjà certains d'entre eux, emprunter pour leur propre compte et participer directement au financement de l'Economie nationale. A ce double point de vue, ces établissements sont tout à fait à même de jouer en France le rôle dévolu en Italie aux instituts para-étatiques.

Enfin, les sociétés privées et les particuliers seront amenés à intervenir eux-mêmes, nous l'avons déjà vu, dans le financement des industries autarciques ou de la fraction de dommages de guerre laissés à leur charge, par l'emploi de leurs propres disponibilités ou par le recours à l'emprunt.

### § III. — POLITIQUE DE L'ÉPARGNE

Le volume des investissements auxquels, en tout état de cause, l'économie devra faire face implique l'adoption d'une politique appropriée de l'épargne. Il importerait, en premier lieu, d'obtenir la déthésaurisation des billets, des devises et de l'or. A cet égard,

le retour à la paix aura peut-être l'effet d'un choc psychologique. Une politique résolue de remise du pays au travail et d'exploitation des ressources nationales, appuyée sur une technique propre à assurer une stabilité relative des prix, de la monnaie et des changes aurait également les plus heureuses répercussions sur la thésaurisation. Il serait alors possible et souhaitable d'éliminer de la cote, en procédant à leur remboursement, les emprunts à garantie de change qui font peser un certain discrédit sur les autres fonds d'Etat.

Mais la rentrée dans le circuit des capitaux thésaurisés ne saurait à elle seule résoudre le problème des investissements. Il faut encore prévoir le renouvellement et le drainage des épargnes. En cette matière, les Assurances sociales, les Caisses de retraites et les Sociétés de capitalisation sont à la source d'une épargne forcée qui vient s'investir automatiquement en rentes et en fonds d'Etat.

La politique de stabilité des prix et surtout de restriction de la consommation, que les circonstances risquent de nous imposer longtemps encore, est également de nature à faciliter la constitution d'épargnes nouvelles.

L'essai italien d'investissement en emprunts d'Etat des profits industriels dépassant un certain pourcentage du capital social mériterait d'être repris, pourvu que les modalités en soient suffisamment souples. En tout état de cause, il y aurait lieu de placer en valeurs

du Trésor les prélèvements annuels sur les bénéfices au titre de la réserve légale.

Quant à la direction de l'épargne, elle résulte en partie de la réglementation actuelle des changes qui interdit toute introduction de valeurs étrangères en France. La loi du 6 août dernier, en soumettant à une autorisation préalable du Ministère des Finances les émissions pour compte de Sociétés privées dont le montant excède 50 millions, répond d'autre part au souci de l'Etat de se réserver, le cas échéant, la priorité et même le monopole d'emprunt.

Enfin, l'auto-financement de la production doit être favorisé par une politique appropriée. A cet égard, la loi du 30 janvier 1941 instituant un prélèvement temporaire sur les excédents de bénéfices mérite d'être mentionnée. Sans doute la progression rapide du tarif de l'impôt, de nature à décourager dans certains cas l'esprit d'entreprise, appelle-t-elle des réserves. Il n'en reste pas moins que plusieurs dispositions de cette loi sont assez libérales. Elle admet en particulier la déduction, dans la détermination de l'excédent de bénéfices imposables, de provisions pour renouvellement de matériel et d'outillage et pour renouvellement des stocks. On sait que ces provisions sont la contre-partie des plus-values dégagées par la réévaluation des actifs correspondants et qu'elles ont pour objet de permettre la reconstitution de ces éléments au prix de remplacement.

D'autre part, une loi du 30 juin portant assouplissement du prélèvement temporaire permet d'échelonner le paiement de celui-ci en dix annuités portant intérêt à 3 %, à la condition que les profits aient été affectés à des investissements directs, à des prises de participation ou à des créations d'entreprises nouvelles répondant à la politique d'autarcie des pouvoirs publics. Enfin une circulaire de l'administration en date du 8 juillet admet « des amortissements accélérés que justifierait la rentabilité précaire ou aléatoire d'investissements nouveaux effectués dans le cadre de la politique actuelle, en vue de développer des productions d'intérêt national ou de fabriquer des produits de remplacement ».

Par ailleurs, la limitation des dividendes — qui fait partie d'une politique tendant à freiner la hausse des prix par les entraves qu'elle apporte à l'accroissement des revenus, — a également pour conséquence de pousser à l'auto-financement. Les bénéfices non distribués aux actionnaires contribuent à développer les fonds de roulement des entreprises. Ils pourront s'investir, dès que les circonstances s'y prêteront, en achats de marchandises ou en immobilisations nouvelles. Nombre de comptes rendus annuels de conseils d'administration mettent en relief l'importance des profits ainsi réservés. Rappelons qu'aux termes de la loi du 28 février, les dividendes distribués ne peuvent excéder la répartition la plus élevée enregistrée au

cours des trois derniers exercices clos avant le 1<sup>er</sup> janvier 1940 (16).

#### § IV. — LES TECHNIQUES DU CRÉDIT

A côté du financement par l'impôt et par l'emprunt, les techniques du crédit auront leur rôle à jouer pour permettre aux particuliers comme aux sociétés ou à l'Etat d'anticiper sur leurs rentrées de fonds.

On ne reviendra pas ici, en matière de crédit à court terme, sur l'utilité d'un marché monétaire possédant de larges assises, ni sur le rôle des Banques, ces questions ayant fait l'objet de précédents développements.

On se propose seulement d'insister sur certains aspects du financement des dépenses publiques par traites, qu'il est possible de combiner avec le recours au crédit bancaire à court terme pour obtenir un crédit intermédiaire entre le court et le moyen terme, de l'ordre de quinze à dix-huit mois.

En premier lieu, un entrepreneur effectuant des travaux pour le compte de l'Etat peut, moyennant l'affectation de son marché en nantissement, se faire consentir des avances par sa banque, avant toute exécution du marché, pour une durée normale de six à neuf mois. Au fur et à mesure de la progression des

(16) Pour les entreprises dont l'exploitation aurait été déficitaire pendant les trois dernières années, les répartitions ne sauraient dépasser 6 % du capital engagé. Ce pourcentage est élevé à 8 % pour les affaires de création récente.

travaux, il pourra remettre à l'escompte des traites à six mois (17) sur le Crédit National, représentant des services faits.

En second lieu, on peut envisager la négociation dans une banque, toujours avant exécution du marché, d'une traite bénéficiant de l'aval conditionnel de la Caisse des Marchés, opération suivie, après services faits, de l'escompte d'une acceptation du Crédit National (18).

De nouvelles dispositions législatives pourraient proroger utilement ces sortes de crédit jusqu'à deux et trois ans. Il suffirait d'admettre quelques renouvellements des traites, en attendant, pour leur règlement, les premières rentrées fiscales dues à la reprise ou à une majoration des impôts.

En résumé, avec les traites du Crédit National et de la Caisse des Marchés d'une part, avec d'autre part, les effets de mobilisation représentant certaines avances du Crédit Foncier ou du Sous-comptoir des Entrepreneurs aux sinistrés, le marché possède des instruments de financement susceptibles de servir de remploi aux banques ou de moyens de paiement, mais aussi d'aboutir au réescompte de l'Institut d'émission, donc à une certaine inflation.

(17) Un arrêté ministériel en date du 21 septembre vient de porter de 6 à 9 mois l'échéance de ces traites.

(18) Nous n'envisagerons pas ici l'aval inconditionnel de la Caisse des Marchés, ni son acceptation, qui, n'intervenant qu'après service fait, ne peuvent donner lieu en l'état actuel de la législation, qu'à l'octroi de crédit à plus court terme.

Pour ce qui est de l'octroi de prêts à moyen terme, l'Economie française dispose d'organismes spécialisés, filiales de nos grands Etablissements de crédit, tels que C. A. L. I. F. et U. C. I. N. A. et, bien entendu, du Crédit National. En outre, depuis une récente modification de ses statuts, en juillet 1941, cette dernière Société « peut donner sa garantie à des crédits « à moyen terme consentis par des banques ou des « établissements de crédit, pour une durée de cinq « années au maximum ». Le rapport du Conseil d'administration commente cette décision dans les termes suivants : « Il n'est pas certain que cette clause soit « fréquemment appliquée. Mais il nous a paru que « quand bien même elle ne devrait présenter qu'ex- « ceptionnellement un intérêt pour le bon fonction- « nement du mécanisme du crédit, elle ne devait pas « pour autant être écartée de nos moyens d'action ».

Enfin, toujours en matière de crédit à moyen terme, il est bon de rappeler que depuis 1931, en vertu d'une disposition peu usitée jusqu'à présent, la Caisse des Dépôts et Consignations est autorisée à réescompter les effets représentant des prêts de six mois à cinq ans consentis par des banques à des établissements industriels.

En outre, la Caisse, déjà habilitée à remployer en valeurs industrielles les dépôts des Caisses d'épargne — faculté dont elle n'a usé, au reste, que dans une très faible mesure — peut être autorisée, par décret en Conseil d'Etat, à participer à des souscriptions ou

à des augmentations de capital. Elle pourrait ainsi, le cas échéant, être amenée à jouer dans le financement de l'autarcie et du plan de dix ans, un rôle analogue à celui de l'Institut pour la reconstruction en Italie.

Le risque d'immobilisations résultant d'une telle pratique ne serait peut-être pas, au demeurant, beaucoup plus grand que celui qui résulte de la consolidation d'épargnes exigibles à vue en rentes sur l'Etat.

\*  
\*\*

Ainsi la France dispose, en matière de crédit, de tous les organismes qui lui sont nécessaires. Leur fonctionnement, comme celui du marché monétaire, a été assoupli. Des améliorations peuvent encore intervenir, mais point n'est besoin de réformes de structure. La France, d'autre part, retrouvera en partie sa traditionnelle capacité d'épargne, lorsque les circonstances auront enfin permis le démarrage de la production.

Aussi bien est-ce surtout en matière fiscale, par la lourdeur des sacrifices indispensables, et dans le domaine des prix, dont le maniement est particulièrement délicat, que le financement du redressement français rencontrera le plus d'obstacles.



## CONCLUSION

Nous avons tenté, au cours des développements précédents, de donner un aperçu des problèmes de crédit et de financement qui se posent, à l'heure présente, à notre pays.

L'examen des solutions législatives récentes et celui des mesures envisagées ont révélé, dans le domaine du crédit, une intervention de plus en plus fréquente de la puissance publique, et, en matière de financement, une tendance plus accusée encore à imposer une direction étatique.

L'immixtion de l'Etat dans l'économie ne nous surprend plus guère. Outre qu'il est malaisé de concevoir, dans un monde de plus en plus complexe, un régime libéral à l'état pur, sans un minimum d'interventionnisme, cet interventionnisme s'est affirmé, sous l'emprise des faits, au cours des trente ou quarante dernières années. Vouloir aller à l'encontre de cette évolution serait faire œuvre vaine.

Les doctrines d'économie dirigée heurtent davantage nos réflexes libéraux. Leur origine parfois révolutionnaire, les politiques de facilité auxquelles elles servent fréquemment de paravent, leur tendance à devenir l'instrument d'un parti ou d'une classe, contribuent à leur discrédit.

Mais aujourd'hui, à l'issue d'une guerre malheureuse, les événements nous imposent inexorablement cette économie, peu conforme sans doute à notre génie national et à nos traditions. L'extrême pénurie des biens de consommation, et, plus spécialement, la disette de produits alimentaires, amènent les pouvoirs publics à en assurer la répartition par voie d'autorité. Il ne saurait en effet être question de laisser jouer en cette matière le mécanisme des prix, faussé par une contraction anormale de l'offre. Il serait à la fois inhumain et incompatible avec la tranquillité sociale de laisser aux seuls privilégiés de la fortune la possibilité d'acquérir les produits les plus indispensables. Le maintien d'une stabilité monétaire au moins relative implique par ailleurs une limitation de la demande qui favorisera la constitution des épargnes destinées aux investissements nouveaux.

La rareté des matières premières, l'obligation d'assigner à leur utilisation un ordre d'urgence, la nécessité d'élaborer les produits de substitution conduisent également à la mainmise tous les jours plus grande de l'Etat sur l'économie, par la voie de la répartition officielle et par le soutien ou la garantie à donner à des activités non rentables à l'origine.

D'autre part, la politique qui vise à stabiliser les prix ou tout au moins à limiter leur hausse s'étend, de proche en proche, à tous les produits. On ne saurait, en effet, raisonnablement taxer un article sans taxer simultanément son succédané ou son dérivé.

La direction de l'économie et des prix apparaît donc, présentement, une absolue nécessité en même temps qu'une tâche infiniment ardue. L'expérience d'un passé tout récent a montré combien il est malaisé de prévoir l'enchaînement des actions et des réactions réciproques des décisions intervenues. Elle a révélé aussi que bien des mesures prises n'avaient pas été suffisamment concertées, ou que leurs auteurs témoignaient d'une méconnaissance certaine des lois économiques. Qu'il suffise de rappeler les méfaits en matière de ravitaillement de la politique d'autarcie départementale pratiquée par certains préfets.

Il importerait que nos dirigeants connussent mieux les expériences étrangères, ce qui ne signifie pas non plus qu'il conviendrait d'adopter sans discernement les solutions qui ont fait leurs preuves ailleurs. L'économie française présente des particularités, fonction du terroir, des mœurs et de la psychologie nationale. Elle obéit à ses lois propres, qui ne doivent pas être transgressées. Ainsi que l'a dit le professeur BAUDIN : « Il n'est pire dérèglement de « l'esprit que de vouloir diriger une économie sans « prendre la peine d'étudier les lois de cette économie ». A quoi nous ajouterons que le dirigeant doit allier en soi science et conscience.

Quelles sont les chances de durée d'un tel régime, il serait téméraire de vouloir le pronostiquer. Cependant, par son caractère autoritaire, par la part réduite qu'elle laisse aux automatismes régulateurs, l'écono-

mie dirigée convient surtout aux périodes de crise, aux époques de transition.

Est-ce à dire que la consolidation de la paix se traduira par le retour au libéralisme anarchique ou même à un néo-libéralisme dont l'évolution de nos institutions et de nos mœurs nous écarte chaque jour davantage ? Cette éventualité paraît peu vraisemblable. Quant au marxisme, « doctrine vieillie, « dépassée par les faits et condamnée par l'expérience », il n'offre pas de base solide pour construire un « édifice capable de résister à l'épreuve du réel ; il « n'est qu'une réaction contre les excès du capitalisme, et la suppression progressive de ceux-ci doit « entraîner la sienne propre (1). » D'autres régimes économiques dont la propagande exalte la réussite doivent à l'activité factice d'une période de préparation à la guerre un succès incontestable, mais sans doute éphémère.

Un corporatisme régénéré sera peut-être la solution de demain. Mais des formules nouvelles que nous ne discernons pas encore peuvent surgir aussi d'un avenir incertain.

De profondes transformations d'ordre politique et économique, qui ne satisferont sans doute pleinement aucun des adversaires impliqués dans le conflit actuel, sont inévitables pour résoudre le problème de l'Europe, « lutte tragique entre le morcellement et la peti-

(1) Paul Baudouin, *Revue de Paris*, février 1938.

« tesse, fruit de l'histoire et de la géographie, et la  
« grandeur des forces nées de la machine ».

Sans doute n'est-il au pouvoir d'aucun homme de pressentir si les bouleversements actuels conduisent la civilisation occidentale à son déclin ou s'ils préparent une renaissance. Mais, même dans cette seconde hypothèse, la résurrection française ne sera possible et durable qu'autant qu'auront été réalisées les conditions d'un redressement moral et spirituel. Rénover nos institutions politiques, réformer nos méthodes de gouvernement est à coup sûr indispensable. Résoudre les problèmes de crédit et de financement que nous avons essayé de poser est nécessaire. Mais ni l'habileté des techniciens, ni le choix judicieux des solutions ne sont l'essentiel. Le Pays ne survivra que dans la mesure où, son âme retrouvée, il sera prêt à s'imposer tous les sacrifices.

Il faudra restaurer le sens des disciplines collectives et le goût du travail bien fait, renoncer à la mystique de la facilité pour celle de l'effort, et méditer le commandement divin : « Tu gagneras ton pain à la sueur de ton front ».

Le retour à la pratique des vertus chrétiennes nous enseignera à tous que nos devoirs l'emportent sur nos droits, au chef qu'il n'est digne de sa fonction qu'autant qu'il a vaincu son égoïsme. Enfin, une foi ardente dans les destinées de la Patrie nous permettra de surmonter les épreuves qui nous attendent encore.

*Vu* : LE PRÉSIDENT,  
L. BAUDIN.

*Vu* : LE DOYEN,  
CH. RIPERT.

*Vu et permis d'imprimer :*  
LE RECTEUR DE L'ACADÉMIE DE PARIS,  
*Par le Recteur :* L'INSPECTEUR DE L'ACADÉMIE,  
CH. PUGIBET.

## BIBLIOGRAPHIE

### PREMIERE PARTIE

ARDANT. — Cours de Technique Bancaire. Conservatoire national des Arts et Métiers, Paris, 1940-1941.

BAUDIN. — La Réforme du Crédit. Librairie générale de Droit et de Jurisprudence, Paris, 1938.

LAUFENBURGER. — Les Banques françaises. Librairie du *Recueil Sirey*, Paris, 1940.

PICARD (Roger). — Le Contrôle du Crédit. *Revue politique et parlementaire*, mai 1937.

RAPPORTS ANNUELS de la Banque de France et des principaux Etablissements de Crédit.

LA LETTRE D'AGRÉMENT. — Brochure du Ministère de la Production industrielle, novembre 1940.

#### *Journal Officiel :*

8 novembre 1940 : loi du 22-10-1940, relative aux règlements par chèques et virements.

loi du 22-10-1940, relative aux règlements des dépenses publiques au moyen de traites.

27 décembre 1940 : circulaire du 27-11-1940, relative au paiement par virements de comptes des dépenses de l'Etat.

6 juillet 1941 : loi du 13-6-1941, relative à la réglementation et à l'organisation de la profession bancaire.

loi du 14-6-1941, relative à la réglementation et à l'organisation des professions se rattachant à la profession de banquier.

13 septembre 1940 : loi du 12-9-1940, sur le financement des fabrications de démarrage faisant l'objet de lettres d'agrément.

- 21 juillet 1940 : loi et décret du 21 juillet 1940, relatifs à des avances du Trésor en vue de la reprise industrielle et commerciale.
- 30 janvier 1941 : loi du 21-12-1940, relative à des avances du Trésor en vue de la reprise industrielle et commerciale.
- 2 avril 1941 : loi du 21-3-1941, portant réorganisation du crédit artisanal.
- 3 juin 1941 : loi du 19-5-1941, relative au régime des avances à l'industrie cinématographique.

*Agence économique et financière.*

*Journal de la Bourse.*

## DEUXIÈME PARTIE

- ALBERGO (D'). — Les Banques italiennes. *Recueil Sirey*, Paris, 1941.
- BAUDIN. — Le Mécanisme des Prix. Librairie générale de Droit et de jurisprudence, Paris, 1940.
- L'économie dirigée à la lumière de l'expérience américaine. Librairie Générale de Droit et de jurisprudence. Paris, 1941.
- BAUDOUIN (Paul). — Données du Problème français. *Revue de Paris*, fév. 1938.
- DACHEUX. — Finances des Etats totalitaires. Thèse, Paris, 1938.
- GUÉRIN. — Le Problème français. Paris, 1939.
- LAUFENBURGER. — L'économie allemande à l'épreuve de la guerre. Librairie Médicis, Paris, 1940.
- La réorganisation économique et sociale en Allemagne. « Service Savoir », Paris, 1941.
- NOGARO. — Nouvelles méthodes de financement. L'expérience allemande. *Revue politique et parlementaire*, février 1938.
- PIATIER. — L'économie de guerre. Librairie Générale de Droit et de jurisprudence, Paris, 1939.

TRAVAUX DU CONGRÈS DES ECONOMISTES DE LANGUE FRANÇAISE, 1938. Quelques aspects de la reprise allemande : méthodes et résultats (Rapport de M. LAUFENBURGER et discussion).

CONFÉRENCES :

A) Du Centre d'information interprofessionnel. Juillet-août 1941, Paris.

1° L'évolution récente de l'Economie française, par M. BAUDIN.

2° Le financement de l'Economie française d'aujourd'hui, par M. LAUFENBURGER.

B) Du Centre polytechnicien d'études économiques « X-Crise », Etapes de l'économie italienne, du corporatisme au contrôle du crédit et à l'économie de guerre, par M. FRANCK, février 1939.

C) De l'Ecole des Sciences politiques, Economie et finances nouvelles, par M. LEGUEU. Mars 1941.

CONSEILS AUX SINISTRÉS. — Commissariat technique à la reconstruction immobilière. Imprimerie Nationale, Paris, 1941.

*Journal Officiel :*

21 mai 1941 : loi du 23 mars relative au financement de la fabrication des produits nécessaires aux besoins du pays.

1<sup>er</sup> juillet 1941 : loi du 28 juin portant fixation du budget de l'exercice 1941.

16 août 1941 : six lois de dommages de guerre, du 12-7-1941.

31 janvier 1941 : loi du 30-1-1941 portant institution d'un prélèvement temporaire sur les excédents de bénéfices.

5 mars 1941 : loi du 28 février 1941 limitant la distribution des dividendes.

*Agence économique et financière.*

*Journal de la Bourse.*



## TABLE DES MATIERES

|                                                                                                                                              |    |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| INTRODUCTION .....                                                                                                                           | 1  |
| <i>PREMIÈRE PARTIE</i>                                                                                                                       |    |
| PROBLÈMES DE CRÉDIT A COURT TERME                                                                                                            | 9  |
| <i>Section I.</i> — Situation présente du marché monétaire .....                                                                             | 11 |
| <i>Section II.</i> — Dispositions législatives récentes relatives au marché monétaire.....                                                   | 16 |
| § I. — Règlements par chèques et virements                                                                                                   | 16 |
| § II. — Règlements par traites des dépenses publiques .....                                                                                  | 19 |
| <i>Section III.</i> — De quelques autres mesures destinées à favoriser la diffusion du chèque et le développement des dépôts bancaires ..... | 22 |
| § I. — Conditions d'ordre psychologique...                                                                                                   | 22 |
| A) Le public et les banques.....                                                                                                             | 22 |
| B) Le nouveau statut des banques françaises .....                                                                                            | 25 |
| C) Le public et les règlements par chèques .....                                                                                             | 33 |
| § II. — Mesures d'ordre technique .....                                                                                                      | 34 |
| <i>Section IV.</i> — Un nouvel instrument de crédit : la lettre d'agrément et le warrant industriel ..                                       | 38 |
| § I. — La lettre d'agrément .....                                                                                                            | 38 |
| § II. — Le warrant industriel .....                                                                                                          | 42 |
| <i>Section V.</i> — Les Crédits de démarrage .....                                                                                           | 45 |

DEUXIÈME PARTIE

|                                                                                           |    |
|-------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| PROBLÈMES DE FINANCEMENT                                                                  | 51 |
| <i>Section I.</i> — Les problèmes à résoudre .....                                        | 53 |
| ** Dommages de guerre .....                                                               | 53 |
| ** Les industries autarciques .....                                                       | 55 |
| ** Le plan de dix ans .....                                                               | 57 |
| <i>Section II.</i> — Réparation des dommages de guerre                                    | 61 |
| § I. — Principes sur lesquels repose le concours de l'Etat .....                          | 62 |
| A) Textes fondamentaux .....                                                              | 63 |
| B) Autres lois de dommages de guerre .....                                                | 67 |
| C) Dispositions provisoires en matière d'immeubles à usage industriel et commercial ..... | 70 |
| § II. — Financement de la reconstruction                                                  | 71 |
| A) Financement de la quote-part de l'Etat .....                                           | 72 |
| B) Financement des dépenses laissées à la charge des intéressés ...                       | 74 |
| C) Avances et financements divers ..                                                      | 75 |
| <i>Section III.</i> — Les industries autarciques .....                                    | 78 |
| § I. — Principes sur lesquels se fonde le concours de l'Etat .....                        | 79 |
| § II. — Modalités de financement (loi du 23-3-1941) .....                                 | 83 |
| § III. — Appréciation de la loi du 23-3-1941                                              | 85 |
| <i>Section IV.</i> — Les plans d'équipement national.                                     |    |
| Leur financement .....                                                                    | 88 |
| <i>Chapitre Premier.</i> — Les précédents étrangers                                       | 89 |
| § I. — L'Allemagne .....                                                                  | 89 |
| A) Financement .....                                                                      | 90 |
| B) Le milieu économique .....                                                             | 94 |

|                                                                 |     |
|-----------------------------------------------------------------|-----|
| § II. — L'expérience italienne .....                            | 97  |
| A) Politique du crédit .....                                    | 97  |
| B) Epargne et fiscalité .....                                   | 99  |
| <i>Chapitre II. — Le plan français de dix ans.</i>              |     |
| Son financement .....                                           | 101 |
| Généralités .....                                               | 101 |
| § I. — Le recours à la fiscalité .....                          | 104 |
| § II. — Le taux de l'intérêt et le recours à<br>l'emprunt ..... | 107 |
| § III. — La politique de l'épargne .....                        | 110 |
| § IV. — Les techniques du Crédit .....                          | 114 |
| CONCLUSION .....                                                | 119 |
| BIBLIOGRAPHIE .....                                             | 125 |
| TABLE DES MATIÈRES .....                                        | 129 |

ACHEVÉ D'IMPRIMER LE 13 NOVEMBRE  
1941 SUR LES PRESSES  
DE L'IMPRIMERIE JEHAN  
GAILLON - (EURE)



